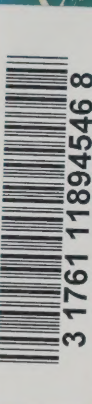
La Commission de l'unité canadienne



SE RETROUVER

Observations et recommandations





La Commission de l'unité canadienne

SE RETROUVER

Observations et recommandations

Janvier 1979



N° de cat. CP32-35/1979F
ISBN 0-662-90214-9

À Son Excellence le
Gouverneur Général en Conseil

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires, nommés sous le régime de la Partie I de la Loi sur les enquêtes et selon les dispositions des décrets du conseil, C.P. 1977-1910 du 5 juillet 1977, C.P. 1977-2361 et C.P. 1977-2362 du 24 août 1977, et C.P. 1978-573 du 28 février 1978,

AVONS L'HONNEUR DE SOUMETTRE À VOTRE EXCELLENCE LE PRÉSENT RAPPORT

Jean-Luc Pepin, co-président

John P. Robarts, co-président

Membres:

Gérald Beaudoin

Richard Cashin

Solange Chaput-Rolland

Muriel Kovitz

Ross Marks

Ronald L. Watts

Table des matières

Chapitre	1	L'échéancier	1
	2	La Crise de la Confédération	9
	3	La genèse d'un conflit	19
	4	Le Canada à la recherche de son unité	35
	5	L'équilibre social	47
	6	L'unité et la santé de l'économie	67
	7	Un fédéralisme reconstitué	83
	8	Se retrouver	119
	9	Recommandations particulières	127
Appendice	1	Le mandat	141
	2	Le rôle de la Commission	147
	3	Remerciements	153

1

L'échéancier

1 L'échéancier

Créée le 5 juillet 1977, la Commission de l'unité canadienne avait pour mandat de recueillir et de faire connaître les opinions des Canadiens sur la crise que traverse le pays. Aux commissaires incombait aussi le soin de proposer des solutions. Voilà plus de dix-huit mois qu'ils s'emploient à cette tâche.

Lors de la réunion plénière du 1er septembre 1977, à Ottawa, nous avions communiqué nos premières impressions sur le travail qui nous attendait et sur la manière dont nous comptions procéder. Pour reprendre nos propres termes, nous avions dit alors:

> La Commission reconnaît que le Canada et son système fédéral traversent une période de très grande tension. Toutes les régions du pays reflètent et expriment ce malaise. Les questions les plus pressantes sont soulevées dans le Québec et la Commission entend bien leur accorder la priorité. Les problèmes des autres régions revêtent eux aussi une importance majeure et la Commission leur consacrera toute l'attention qu'ils méritent.

Nous avions également fait part de notre décision de suggérer plus tard «des concepts et des politiques susceptibles de constituer les éléments d'une troisième option pour le Canada» (Voir à l'Annexe 2 le texte intégral).

Si nous regardons aujourd'hui ce texte vieux de dix-huit mois, nous sommes frappés de constater à quel point cette intention collective a orienté tout notre travail. Il ne fait aucun doute que le Canada est en difficulté. Cela est surtout le fait du Québec, mais le Québec n'est pas le seul facteur en cause. Il faut absolument inventer, nous semble-t-il, un nouveau contrat de société qui permette aux gens de ce pays, déconcertant et merveilleux à la fois, de vivre ensemble dans la paix, l'harmonie et la liberté.

Quelques semaines après la parution de ce communiqué, nous nous sommes embarqués pour ce qui allait être une aventure inoubliable. Peu de Canadiens ont eu comme nous, la chance de participer à une expérience aussi exaltante dont le souvenir nous accompagnera toujours. De septembre 1977 à avril 1978, la Commission a tenu des audiences dans seize villes canadiennes, de Vancouver et Yellowknife à Saint-Jean (Terre-Neuve). Elle a entendu un nombre incalculable de citoyens de toutes convictions, discuter d'une étonnante variété de sujets.

Durant la période des audiences, parfois entre deux séances, nous avons participé à de nombreuses émissions radiophoniques ou télévisées et nous nous sommes entretenus avec des journalistes, des étudiants, des clubs sociaux et des groupes professionnels. Nous avons tenu réunions sur réunions, à Ottawa et ailleurs, afin de discuter avec notre équipe de recherchistes et avec nos consultants, de tous les aspects de notre vaste enquête.

Tout au long de l'été et de l'automne, nous avons pris conseil auprès de nombreuses personnes susceptibles de nous enrichir de leur expertise.

Qu'avons-nous donc appris, que nous ne sachions déjà à titre de citoyens et citoyennes du Canada? Plus que nous ne serons en mesure de l'exprimer. Chacun de nous aura tiré de

cette expérience une foule de connaissances, d'impressions et de perceptions variées qu'il sera bien difficile de reproduire fidèlement. Nous étions après tout, huit citoyens originaires de régions différentes, transportant avec nous des idées personnelles, voire—admettons-le—des préjugés.

En cours de route, nous avons beaucoup appris de nos compatriotes canadiens et l'un de l'autre, et nous avons petit à petit constaté que nous partagions certaines opinions et certains objectifs. Cela ne veut pas dire que nous étions d'accord sur tout: non seulement ce serait faux mais cela n'aurait pas été très stimulant. Il reste qu'une grande communauté de pensée et la foi en des objectifs partagés sont à l'origine de nos trois publications.

Se retrouver est la première d'entre elles; elle fait part de nos observations et de nos recommandations. La seconde: *Définir pour choisir*, est un vocabulaire des termes et concepts dont la connaissance sera fort utile à la compréhension du débat sur l'unité. Il nous est en effet apparu, que la confusion était grande dans ce débat quant à l'emploi des mots et des concepts clés. Ce n'est pas que nous ayons cru un seul instant que tous les problèmes du Canada se dissiperaient du seul fait d'un accord général sur la sémantique. Nous croyons tout simplement que des querelles de mots sont très souvent à l'origine de querelles d'idées.

Notre troisième publication: *Le Temps de parler*, relate le plus fidèlement possible ce que des milliers de Canadiens nous ont dit et écrit, parfois avec pondération, parfois avec exaltation, parfois avec colère. Tous les sujets se rapportant d'une façon ou d'une autre à l'unité canadienne y sont passés.

Le lecteur ne manquera pas de constater que le présent rapport traite surtout d'institutions publiques et de politiques gouvernementales touchant à tous les secteurs de la vie canadienne. Cette sélection n'est pas, bien sûr, l'effet du hasard et sans doute serait-il utile de nous en expliquer.

De nombreux Canadiens se sont fait devant nous les avocats passionnés de la thèse selon laquelle la crise serait une question de mentalités. Si seulement nous parvenions à ajuster nos attitudes à nos institutions, il n'y aurait pas de problème constitutionnel. Nous partageons ce sentiment et nous avons cherché dans nos contacts avec le public, et nous le ferons aussi dans nos rapports, à encourager la formation d'attitudes et de convictions plus ouvertes à l'idée de l'unité nationale. Mais force est de reconnaître que la parole seule ne peut changer les esprits et résoudre les crises. Et cela explique notre volonté d'aller plus loin et de proposer des réformes d'ordre institutionnel. Cela étant posé, quelques remarques s'imposent.

Premièrement, une attitude n'existe pas et n'évolue pas dans le vide. Elle est une interaction constante avec le milieu social et institutionnel. S'attaquer d'abord à ce milieu offre donc de meilleures garanties de changement d'attitudes qu'une simple prédication. Nous espérons donc que la réforme des institutions contribuera à faire évoluer la mentalité des Canadiens quant à leur unité.

Il n'est pas facile non plus—et c'est là notre deuxième observation—d'avoir un impact direct sur les changements d'attitudes et ce n'est pas un rapport de Commission d'en-

quête qui contredira la règle. Supposons un moment que celui-ci ait porté principalement sur l'art et la manière de changer le comportement des Canadiens. A quoi cela aurait-il ressemblé sinon au Sermon sur la Montagne ou à un manuel scolaire de psychologie sociale?

La troisième remarque portera sur le facteur temps. Nous sommes persuadés que la crise actuelle exige une intervention tout à la fois prompte et vigoureuse. Nous sommes également convaincus qu'il reviendra aux gouvernements central et provinciaux d'être les artisans de ce changement. Mais ce sera à nous, Canadiens, qu'il appartiendra de voir comment ils s'acquitteront de cette tâche et de s'assurer qu'ils le feront dans les meilleurs délais.

Nous ne voulons pas laisser l'impression pour un seul instant que nous minimisons les efforts de compréhension mutuelle et d'ouverture d'esprit des Canadiens. C'est, de toute évidence, un facteur capital; mais son effet ne se fera pas sentir assez tôt et avec assez de force pour faire face aux défis que notre pays aura à relever d'ici un an ou deux. Par exemple, il ne fait plus aucun doute—que nous devons réévaluer nos méthodes d'enseignement pour préparer nos enfants à leurs responsabilités civiques. Mais ce n'est pas une réforme de l'enseignement, si importante soit-elle, qui nous dira comment garder le Québec dans la fédération.

La quatrième remarque aura trait aux attentes de la population et à la façon dont elle entrevoit le cours des prochains événements. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les origines et les dimensions de la crise sont nombreuses; mais il n'en reste pas moins vrai qu'aux yeux de beaucoup, c'est sur la scène politique ou constitutionnelle que le drame se dénouera. Une telle attente, dès lors qu'elle se trouve assez largement répandue, fait boule de neige. Il nous a semblé que l'on en était arrivé à un point de non retour: il est impossible désormais d'aboutir à un accord acceptable à une majorité de Canadiens qui ne passe pas par une réforme politique et constitutionnelle.

Telle est la raison qui nous a incités à concentrer nos efforts sur tous les secteurs dépendant directement ou indirectement des gouvernements. Cela dit, nous voudrions quand même exprimer franchement ici quelques-unes de nos idées sur les attitudes et les comportements, sujet dont il ne sera peut-être pas fait suffisamment état dans le présent rapport.

La Commission avait pour mandat d'examiner les problèmes relatifs à la désunion au Canada et d'en tirer des conclusions; elle a invité la population à se présenter à ses audiences pour dire ce qu'elle avait sur le cœur. Dans ces conditions, ne nous étonnons donc pas qu'on l'ait entendue davantage se plaindre de ce qui allait mal chez nous que de faire l'éloge de ce qui allait bien; encore qu'il nous soit très souvent arrivé, il est vrai, de recueillir des témoignages très constructifs. Mais nous avons tous été frappés par l'extraordinaire variété de griefs, de doléances et de problèmes que l'on a dévidés devant nous. Plus souvent qu'autrement, chaque motif de plainte était considéré comme la cause *unique*, ou tout au moins principale, de la mésentente dans le pays.

Il est arrivé aussi mais rarement, que l'analyse des maux du pays tourne autour de préoccupations d'intérêt personnel. Le plus souvent, malgré tout, ces diagnostics nous ont

été proposés par des citoyens qui, de toute évidence, gardaient en vue, non leurs propres intérêts, mais ceux du pays. De tels comportements sont le témoignage vivant de cette diversité dont on a fait grand cas au Canada.

Un des aspects de cette diversité nous préoccupe plus particulièrement: elle recouvre une ignorance qui s’ignore elle-même, chacun ayant tendance à croire que son opinion est universellement reçue. Combien de fois n’avons-nous pas entendu des représentants d’un groupe, ou d’une région, ou d’un secteur économique quelconque, faire devant nous une analyse qu’ils croyaient absolument exacte, mais qui nous semblaient à nous, qui venions d’arriver de l’autre bout du pays, ne traiter que d’une parcelle de la réalité canadienne!

Nous avons parfois eu l’impression d’un pays composé de mille solitudes, d’une pléthore d’îles mais vivant en autarcie, sans voisin à l’horizon et ignorant tout—et c’est cela qui est tragique—de l’ensemble auquel elles appartiennent. Quand l’un parlait, les autres écoutaient à peine. Les Canadiens vivent dans un pays immense mais ils se rassemblent en communautés vivantes et débordantes d’énergie. Pourquoi, à l’âge des communications instantanées, sont-elles incapables de mieux s’entendre à travers le vide des espaces dépeuplés?

Nos rencontres avec les Canadiens nous ont fait découvrir—au-delà de la bonne volonté, de la générosité et du simple bon sens—des manifestations d’un esprit soupçonneux, parfois hostile, envieux, intolérant et chauvin. Cela semblait tenir en grande partie à l’ignorance, à la méfiance que l’on éprouve d’instinct envers tous ceux qui sont différents de nous: ceux qui ne s’habillent pas comme nous, qui parlent une autre langue, qui pratiquent une religion différente ou d’étranges mœurs, bref, ceux qui viennent «d’ailleurs».

Dans *Se retrouver*, nous avons fait notre possible pour inventer des moyens qui permettraient à l’appareil gouvernemental et constitutionnel de jeter des ponts sur les fossés qui nous séparent. Mais il y a toute une dimension dont il nous est impossible de traiter: la dimension humaine, celle de nos attitudes personnelles, de notre perception de nous-mêmes et des autres. Et c’est là que les Canadiens ont un long chemin à parcourir; il leur reste bien peu de temps pour le faire.

Ce n’est pas seulement qu’il faille accepter le fait de la diversité: encore faut-il trouver le moyen de la vouloir et la respecter sincèrement. Pour peu que nous finissions par comprendre que les différences de notre voisin ne menacent en rien notre vie et nos valeurs mais sont au contraire une partie de ce milieu dans lequel notre propre identité trouve sa liberté d’expression, nous aurons avancé d’un grand pas dans la compréhension de ce que doit être le Canada de demain. Ce n’est qu’à ce prix, pensons-nous, que les Canadiens pourront partager un idéal commun acceptable par tous, sans sacrifier pour autant leurs convictions ou leurs identités propres.

C’est dans une telle perspective que nous comprenons les termes «unité nationale» ou «unité canadienne». D’aucuns y voient la fusion des différences dans un seul creuset, leur transformation en un corps homogène. Pour d’autres, ces mots évoquent les drapeaux qu’on agite au cours de fêtes «patriotiques» orchestrées par les pouvoirs publics et dont est absente toute émotion véritable.

Pour les membres de la Commission, l'unité canadienne, ce n'est rien de tout cela. Elle est la somme des compromis que les communautés et les gouvernements acceptent afin que vive et prospère l'État canadien. Ainsi toutes les parties ont-elles des avantages qu'elles n'auraient jamais si elles restaient isolées. Il s'agit en somme d'un juste assemblage d'éléments constitutifs ou, pour reprendre la définition d'un dictionnaire, d'une union harmonieuse de parties.

Les citoyens de ce pays n'ont pas eu jusqu'ici la possibilité de profiter de cette unité autant qu'ils l'auraient pu; mais elle n'en reste pas moins l'objet de notre quête. Il nous a semblé que le problème majeur n'était pas de préserver ou de rétablir l'unité, mais de la faire.

Nous ne voudrions pas laisser nos lecteurs sur une fausse impression. Le Canada est un grand et beau pays, trop méconnu et incompris de ses ressortissants. Ses richesses naturelles font l'envie du monde. La liberté y fleurit plus qu'ailleurs. Mais il n'en traverse pas moins une crise qui n'est pas seulement une crise de croissance—nous sommes bel et bien en présence d'une crise existentielle.

L'action entreprise en vue de guérir le mal canadien s'inscrit dans un agenda déjà lourdement chargé. Nos gouvernements ont d'ores et déjà entamé le processus de révision constitutionnelle. Des élections fédérales se feront dans le courant de cette année. Quant au gouvernement du Québec il s'est engagé à tenir son référendum sous peu.

Pendant la plus grande partie de sa courte existence la Commission s'est trouvée en pleine tempête. Chemin faisant, elle a voulu organiser sa propre activité et créer ses propres délais de manière à aider au maximum ses concitoyens à résoudre eux-mêmes les problèmes qui se posaient à leur pays. Rares, croyons-nous, ont été les commissions d'enquête qui aient été comme la nôtre, appelées à travailler dans une conjoncture politique aussi agitée et mouvante.

Si nous avons décidé de publier aujourd'hui *Se retrouver*, c'est précisément en raison de l'accélération des événements sur la scène politique. En d'autres circonstances, nous aurions préféré consacrer davantage de temps à notre étude et à notre réflexion. L'urgence de la situation ne nous le permet pas. On trouvera ici, dans nos conclusions et nos recommandations, l'essentiel de nos réflexions sur les problèmes de l'unité canadienne. Ultérieurement nous nous proposons de mettre à la disposition des intéressés une partie de nos documents de travail. Nous formons le vœu que ce rapport servira la population canadienne et les chefs politiques.

2 La Crise de la Confédération

2 La Crise de la Confédération

Le 15 novembre 1976

On ne doit pas chercher ailleurs que dans le résultat des élections provinciales du 15 novembre 1976, le point de départ de notre Commission. L'accession du Parti Québécois à la direction des affaires de cette province a été tout à la fois l'aboutissement d'un long processus historique et le début d'une ère nouvelle pour notre pays. Ce n'était pas la première fois que l'on assistait à l'élection d'un gouvernement hostile au système né de la Confédération; il reste que, jamais auparavant n'avait-on vu poursuivre avec autant de fermeté que l'ont fait les chefs du Parti Québécois la cause de l'indépendance provinciale. Pour la première fois depuis sa naissance en 1867, l'union politique canadienne se trouvait confrontée au risque véritable de sécession de l'une de ses plus grandes provinces.

Cet événement capital de la vie du pays avait sans doute suscité des inquiétudes considérables et de vives discussions, dans les quelques mois qui ont immédiatement suivi cette consultation électorale. Et pourtant nous constatons aujourd'hui que, dans l'esprit de nombreux Canadiens, son importance a tendance à décroître. Il n'y a là rien que de très humain. Dès qu'un problème n'occupe plus l'avant-scène, ne serait-ce là qu'un phénomène provisoire, on est tenté de l'oublier. Voilà précisément ce qui s'est passé, croyons-nous, en ce qui a trait à la question de l'unité canadienne qui, depuis une décennie ou deux, à la façon d'une bouteille portée par la vague, remonte et redescend dans l'opinion publique.

Il ne faut pas s'en étonner. Une crise indéfiniment prolongée, lorsqu'elle est sans rebondissement dramatique, devient ennuyeuse. Mais si, profondément enracinée, elle fermente pendant que d'autres questions distraient l'opinion publique, elle ne doit pas pour autant cesser de retenir notre attention. Ajoutons que nous avons pris conscience d'une autre tendance, issue d'ailleurs de la première et qui consiste à prendre pour une nouveauté tout ce qui surgit à l'air libre, comme si ces événements nouveaux étaient issus du néant, dépourvus d'origines historiques et sans rapport étroit avec des préoccupations d'ordre infiniment plus général.

C'est au cours de l'été 1977 qu'a été créée notre Commission. Le souvenir de la victoire électorale du Parti Québécois était encore présent dans les mémoires. La population concevait encore difficilement qu'un gouvernement sécessionniste puisse se trouver à la direction des affaires du Québec. Or il est en place depuis deux ans et plus, et rien de trop dramatique ne semble s'être encore produit. Le Canada reste un; le gouvernement du Québec comme tous ses ressortissants, vaque à ses affaires comme si rien n'avait changé et la date du référendum sur la souveraineté-association devient de plus en plus incertaine. De quoi s'inquiéterait-on?

C'est là, pensons-nous, une erreur grave. Quelles que soient nos préférences, il est hors de tout doute que la question de l'unité canadienne ne saurait manquer de rebondir à l'avant-scène pendant bien des années encore.

Bien que la création de la Commission soit liée à la victoire du Parti Québécois, nous ne croyons pas que cet événement, non plus que toute autre élection fédérale, ou même le résultat du référendum, soient les paramètres essentiels de notre mandat. La crise

persistera que le référendum soit «gagné» ou «perdu»; les problèmes de base demeureront, et nous devrons nous attaquer à ses causes profondes. Il ne faudrait pas confondre les symboles de la crise politique avec ses éléments proprement constitutifs. Une crise telle que celle que traverse le Canada a des causes multiples, et nulle élection ou référendum ne saurait en arrêter l'inexorable cheminement.

Hier encore

Il y a quatorze ans, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme lançait aux Canadiens un avertissement. Sans bien s'en rendre compte, leur disait-elle, ils se trouvaient engagés dans la plus grave crise de leur histoire. Cette crise avait certes sa source au Québec, mais les dimensions de cette province, sa situation stratégique et les réactions en chaîne auxquelles on assistait ailleurs, témoignaient de son extension au pays tout entier. Les Commissaires estimaient que la crise tenait à ce que «l'état de choses établi en 1967 et jamais gravement remis en question depuis, était pour la première fois refusé par les Canadiens français du Québec.»

L'accession au pouvoir, au Québec, d'un gouvernement sécessionniste a rapidement confirmé la justesse de ce diagnostic. Et pourtant—la Commission B et B était d'ailleurs la première à le reconnaître—la crise n'était pas nouvelle, même au début des années soixante. A la vérité, la tension grandissante entre Canadiens francophones et anglophones était peut-être «...outre ce qu'elle a de neuf, la somme et la consommation de tous les affrontements passés.»

Le rapport de la Commission, a inspiré de nombreuses réalisations et plusieurs tentatives, tant au niveau central qu'au niveau provincial pour respecter de façon plus ouverte le fait français au Canada. La Loi de 1969 sur les langues officielles donnait une forme législative à un grand nombre de propositions de la Commission. C'est en partie à cause de l'application de cette loi que le nombre de Canadiens francophones a pu augmenter de façon sensible dans la fonction publique fédérale (encore qu'aient été plus lents les progrès constatés en ce qui concerne les niveaux supérieurs de l'administration). La capacité de l'administration fédérale de servir les Canadiens en français comme en anglais s'est sensiblement accrue depuis. Les Canadiens français participent davantage dorénavant à la vie politique canadienne et peuvent constater que les institutions fédérales sont effectivement communes aux deux communautés linguistiques. Depuis dix ans aussi, et pour la première fois depuis la Confédération, des Canadiens français ont accédé aux grands portefeuilles à vocation économique et ont pu mieux faire entendre leur voix au Conseil des ministres.

Au niveau provincial, les aspirations des Canadiens français ont été mieux reconnues, notamment au Nouveau-Brunswick et en Ontario, où se retrouve la majorité des francophones qui vivent à l'extérieur du Québec.

Sa minorité acadienne constituant le tiers de sa population, le Nouveau-Brunswick a accepté l'invitation de la Commission B et B de se déclarer officiellement bilingue. Son gouvernement a entrepris le long processus d'adaptation de ses structures et de ses

services à la réalité linguistique de la province. D'autre part l'Ontario, où les francophones ne représentent que 5,6 p. cent de la population totale, n'a pas donné suite aux recommandations de la Commission, ce qui ne l'a pas empêchée de poursuivre la mise en œuvre de programmes destinés à accroître l'utilisation de la langue française dans les services qu'elle offre à sa population. Les chiffres estimatifs fournis par le Conseil des ministres de l'éducation permettent à cet égard de mesurer le sérieux de l'effort accompli: 93,6 p. cent des élèves francophones en Ontario sont actuellement inscrits à des programmes aux niveaux élémentaire et secondaire.

Le Québec s'est, en même temps, lancé dans un programme aux conséquences bien plus vastes encore. La décennie 60 avait été celle de la réforme de l'enseignement et des grandes institutions publiques (administration provinciale et sociétés de la Couronne). On entendait par là préparer les Canadiens français à mieux répondre aux exigences de la société industrielle contemporaine. A partir de la fin des années 60, cet effort a pris une autre orientation: on a voulu agir, de plus en plus, sur le plan linguistique. Des politiques de ce genre avaient été adoptées dès 1910, époque où le gouvernement Gouin avait exigé des services d'utilité publique ou des sociétés de transports qu'ils proposent leurs services en français aussi bien qu'en anglais. Poussant plus loin dans cette voie, les gouvernements qui se sont succédé à Québec ont voulu renforcer l'appareil économique de cette province francophone par le vote d'une série de mesures linguistiques: Loi 22 du Gouvernement Bourassa (1974), Loi 101 du Gouvernement Lévesque (1977). Toutes ces mesures visaient à améliorer les perspectives d'accès des Canadiens français aux postes les plus élevés de la hiérarchie des affaires au Québec par la réglementation de la langue de travail des grandes sociétés privées de la province. On souhaitait ainsi mettre fin aux servitudes économiques qui pesaient depuis longtemps sur les Canadiens français, problème dont les gouvernements antérieurs avaient, depuis un demi-siècle, recherché la solution du côté de l'enseignement.

On peut donc faire état d'efforts considérables dans le sens de la réforme entreprise depuis le début des années 60 au Québec, dans les autres provinces et à Ottawa. Et pourtant, dix ans et plus après que la Commission B et B eut lancé son avertissement au sujet de la crise nationale, notre pays se trouve plongé dans une situation encore plus dramatique. Il traverse actuellement une période critique de son histoire, symbolisée en quelque sorte par l'élection au Québec d'un gouvernement sécessionniste.

Pourquoi avons-nous tendance à nous isoler?

Comment expliquer que les efforts des gouvernements n'aient pu diminuer les tensions qui menacent de diviser notre pays? A cette interrogation, on peut répondre de diverses façons. Disons tout d'abord qu'il serait vain d'attendre d'une politique quelconque (fût-elle même juste, ce qui reste à prouver) qu'elle puisse rapidement apaiser tant de ressentiments passés.

A cette première observation, ajoutons-en une autre. C'est précisément parce qu'on a voulu améliorer la situation des francophones hors Québec et au niveau fédéral, qu'on a suscité un vif ressentiment au Canada anglais, avec, par voie de conséquence, un ressac encore plus vif au Québec. C'est en entendant le Canada anglophone se plaindre du *French power* à Ottawa, en le voyant résister au bilinguisme dans la capitale fédérale et ailleurs, que bien des Québécois francophones, dont certains d'ailleurs ne demandaient qu'à le croire, se sont persuadés qu'ils n'avaient rien à attendre du reste du Canada et que, en conséquence, c'est au Québec seul que le Canada français pouvait chercher son avenir. On se souviendra de la réaction du Canada anglophone à la grève des contrôleurs du trafic aérien (mieux connue, en français, sous le nom de l'affaire des Gens de l'Air) au printemps et à l'été de 1976. La portée de cet événement a été révélatrice à leurs yeux. La véhémence avec laquelle les contrôleurs, les pilotes et la population canadienne-anglaise ont semblé rejeter, du revers de la main, le droit des pilotes et contrôleurs francophones de travailler en français dans leur propre province, où pourtant ils forment la grande majorité de la population, mit en évidence la situation véritable des rapports entre anglophones et francophones au Canada. Ce «backlash» du bilinguisme, dont la grève des aiguilleurs du ciel a constitué peut-être la manifestation la plus dramatique, a certainement contribué à la victoire du Parti Québécois.

Ce ne sont là, pourtant, que les manifestations les plus visibles d'un problème plus vaste encore.

A l'origine du rebondissement de la crise se retrouvent des processus sociaux communs à toutes les sociétés modernes. On est en présence, ici, d'une force impersonnelle, de ce que les sociologues appellent la «modernisation», et dont les composantes seraient l'urbanisation, l'industrialisation, l'enseignement de masse, l'apparition de nouveaux moyens de transports et de communications, la sécularisation croissante. Tout cela a eu un effet profond sur la société du Québec comme sur le Canada dans son ensemble.

Songeons ici aux fonctions dont, constitutionnellement parlant, sont investies les provinces canadiennes. Songeons aussi à l'extension de l'activité étatique en général et à la multiplication vertigineuse de ses attributions. Faut-il s'étonner, dans ces conditions, de voir les provinces réaffirmer énergiquement leur influence au sein du fédéralisme canadien? Il ne faut pas chercher l'origine du conflit actuel ailleurs que dans la concurrence entre gouvernements central et provinciaux pour la conduite des affaires que doit assumer un état moderne.

Ce processus a néanmoins pris, au Québec, une forme toute particulière attribuable à la mission culturelle et linguistique de cette province. Il en est issu une nouvelle classe de technocrates compétents, ambitieux, qui ne croyaient pouvoir atteindre les objectifs de leur société à l'intérieur du cadre désuet du système fédéral. Ces nouveaux mandarins étaient portés tout naturellement à ne concevoir l'épanouissement de la collectivité canadienne-française qu'à l'intérieur de l'État québécois. Ils sont, du reste, parvenus à faire partager leurs points de vue à une forte proportion de l'électorat québécois. Dans cette optique, la souveraineté-association se conçoit davantage comme un effort de centralisation et de concentration de tous les pouvoirs à Québec, plutôt qu'une décentralisation radicale.

Cette thèse est apparue séduisante, en partie parce que les forces de l'industrialisation et de l'urbanisation ont diminué l'importance de certaines des institutions vétustes dans lesquelles le Canada français avait jusqu'ici pu trouver un support. La paroisse s'est alors affaiblie, comme l'Église, comme les communautés rurales qui constituaient autrefois l'armature sociale de la société canadienne-française et québécoise. En leur lieu et place sont apparues les institutions étatiques, la grande entreprise industrielle. Leurs dirigeants ont ainsi acquis, aux yeux d'une grande partie de la population, une légitimité d'autant moins contestée que le même processus de modernisation a affaibli, en même temps, les institutions traditionnelles. Par ailleurs, les communautés francophones hors Québec, dépourvues, elles, de la protection de l'État, se retrouvent devant un avenir incertain. Leur situation précaire renforce, chez bien des Québécois, leur tendance à se désintéresser, à toutes fins pratiques, de ce qui peut se passer au-delà de leurs frontières.

La poussée du nationalisme québécois s'explique, en outre, par d'autres tendances contemporaines. La Confédération est née à une époque où se forgeaient de grands pays issus de la réunion de nombreux petits États. En revanche c'est au cours des années 50 et 60 que d'innombrables petites colonies, rompant les liens qui les rattachaient encore à leurs métropoles européennes, faisaient leur apparition sur la scène internationale.

Les changements technologiques et économiques modernes ont encouragé la centralisation de la puissance bureaucratique et économique, et l'homogénéisation de la vie sociale. Cependant cette tendance vers la centralisation et l'uniformité aura suscité à son tour une affirmation nouvelle des identités et des autonomies locales. Il suffit pour s'en convaincre, de jeter les yeux sur l'Europe où l'intégration économique est allée de pair avec la réaffirmation de l'identité galloise, écossaise, basque et flamande.

Paradoxalement, le même processus de modernisation semble tout à la fois écraser et exalter l'affirmation des loyautés culturelles et linguistiques. Ce mouvement mondial renforce le particularisme québécois. Il explique le mouvement du Québec vers une autonomie accrue, si ce n'est vers l'indépendance: il explique en partie l'insuccès relatif des réformes tentées au Québec et ailleurs, depuis dix ans, pour ralentir l'élan indépendantiste.

Les mêmes courants internationaux ont secoué tout aussi fortement le reste du Canada. La crise de l'unité s'en est trouvé modifiée.

Élargissement des perspectives

Au moment où les membres de la Commission B et B préparaient leur rapport, ils avaient cru en certaines réalités nationales que force nous est, aujourd'hui, de contester. Ce changement manifeste l'ampleur des modifications intervenues, depuis lors, dans la remise en cause de la Confédération.

L'élément le plus nouveau de la crise est la puissance accrue des autres provinces et l'apparition du phénomène des allégeances régionales dans un cadre essentiellement provincial. La Commission B et B pouvait sans doute, il y a dix ans, sous-estimer les

différences régionales qui se manifestaient au Canada, et s'attacher plutôt à considérer l'unité incertaine des deux réalités canadiennes: la francophone et l'anglophone. Il ne saurait plus en être question. La tendance internationale au particularisme local et le processus général de modernisation, sensibles au Québec, ont aussi poussé des racines dans le reste du Canada, ravivant certaines tensions régionales, présentes depuis toujours sans doute dans la vie nationale, mais qui ne s'étaient guère fait jour entre la Seconde Guerre mondiale et les années 60.

Le Québec a contribué à cette renaissance du régionalisme par sa résistance aux tendances centralisatrices du gouvernement central au cours de l'après-guerre. Ce régionalisme s'est developpé au cours des années 60 et 70. De cette nouvelle réalité en découle une autre. La crise canadienne ne met plus seulement en cause le Québec ou le Canada français, mais la Confédération tout entière. En ce sens, le défi actuellement proposé à notre pays n'est plus celui d'il y a dix ans. Il est nécessaire de l'envisager dans une perspective infiniment plus vaste. Le problème essentiel du dualisme canadien se double maintenant d'un autre, non moins capital, celui du régionalisme canadien.

Il faut également s'arrêter à la prise de conscience de leur identité propre par des Canadiens qui, n'étant d'origine ni française ni anglaise, auraient parfois tendance à se présenter comme un troisième élément constitutif. Voilà un autre élément qui s'ajoute à la réalité canadienne, jadis fondée sur une dualité. C'est même précisément parce que la Commission B et B, à la fois par conviction et parce qu'elle y était invitée par son mandat, avait défini notre pays en termes de dualité, que ces groupes ethniques ont pris plus vigoureusement conscience de leur identité propre et choisi de l'affirmer d'autant plus énergiquement que la politique de multiculturalisme du gouvernement Trudeau, en 1971, consacrait leur action en ce sens. C'est donc en partie à cause de cette politique et des réactions qu'elle a suscitées au sein des communautés dites "ethniques", que la situation du Canada est devenue plus complexe qu'elle ne l'était il y a dix ans. Nous devons en tenir compte.

Aux éléments de l'évolution sociologique dont il a été question jusqu'ici, il convient d'ajouter les revendications de plus en plus nombreuses des autochtones. Leur présence parmi nous constitue, depuis toujours, un dilemme. Mais le rôle effacé qu'ils jouent dans notre vie nationale pose depuis quelques années des problèmes dont la solution paraît de plus en plus urgente.

Autre complication: l'évolution de la conjoncture économique au Canada et dans le monde. Il y a dix ans, il était encore possible d'aborder la question de l'unité nationale sans trop s'arrêter aux limites et servitudes économiques imposées à l'action des pouvoirs publics. Abstraction faite de la brève récession de la fin des années 50, le Canada et d'autres pays industrialisés avaient joui d'une prospérité et d'une croissance économique ininterrompues depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. On pouvait encore croire à la permanence de cette croissance. L'éventail des choix proposés aux Canadiens en ce qui concerne l'avenir de leur pays n'était en aucune manière limité par de sévères contraintes économiques.

Et pourtant, depuis le début des années 70, notre marge de manœuvre s'est notablement rétrécie. Voilà dix ans que la plupart des pays industrialisés connaissent des difficultés économiques qui ont ralenti leur croissance et qui, singulièrement, ont mis à nu les faiblesses permanentes et la vulnérabilité de l'économie canadienne. Nous ne saurions pallier ces faiblesses à coups de dollars. Notre liberté de manœuvre est infiniment moins grande qu'elle pouvait le sembler il y a dix ans. Quoi qu'il arrive, nous aurons à nous résoudre à des choix difficiles.

Le gouvernement central lui-même est devenu un autre volet de la crise. Il y a quinze ans, il était tenu en haute estime par un très grand nombre de nos compatriotes, et suscitait leur respect et leur loyauté. Même ceux qui n'éprouvaient guère de sentiments de fidélité à son égard, convenaient tout au moins de son efficacité et de sa compétence. C'est beaucoup moins vrai aujourd'hui. Nos déplacements nous ont appris qu'Ottawa est, pour beaucoup de Canadiens, synonyme de tout ce qu'il y a de plus contestable dans les gouvernements modernes, que le mot évoque pour eux l'image d'une bureaucratie lointaine et maladroite, exclusivement occupée à rançonner le contribuable sans lui rendre sa monnaie. Nous reconnaissons volontiers l'injustice de ce jugement sommaire. Il est possible que dans quinze ans, le pendule de l'opinion oscille vers un autre extrême. Néanmoins, le fait même que nous nous trouvions ici en présence d'une opinion aussi largement répandue nous oblige à en tenir largement compte dans nos efforts pour améliorer notre situation.

La Confédération: crise et occasion de changement

Toutes les raisons exposées ci-dessus expliquent que la situation actuelle des Canadiens est tout autre que celle dans laquelle ils ont pu se trouver jusqu'ici. Certes, nous avons déjà été confrontés à d'autres crises très graves; il en va autrement de celle-ci. Sa qualité même la distingue des autres. Au-delà de ces divers éléments, d'autres encore ont débouché simultanément sur la scène. C'est en partie à cause de cette convergence que le frêle consensus, qui jusqu'ici nous avait permis de gouverner à peu près efficacement notre pays, en est au point de rupture.

Il est rare que l'on prenne le soin de calculer avec minutie les avantages et les inconvénients de l'appartenance à une nation. On a tendance à accepter sans discussion sa qualité de citoyen. Mais nos contemporains—et cette observation ne vaut pas seulement pour les Québécois—s'interrogent intensément sur leur pays. Il n'est plus, pour eux, le cadre indiscuté à l'intérieur duquel sont abordés les problèmes de l'existence; c'est l'existence même de ce pays qu'ils remettent en question.

Nos voyages nous ont révélé l'ampleur de la crise. Sans la victoire du Parti Québécois nous n'aurions pas perçu aussi clairement la profondeur du mal canadien. L'accession au pouvoir d'un parti sécessionniste au Québec a révélé l'étendue de ce mal.

Notre pays s'est trouvé plongé dans la crise la plus grave de son histoire.

L'élection du Parti Québécois, avec tout ce qu'elle comporte, a permis aux Canadiens, si elle ne les y a pas obligés, à prendre aujourd'hui conscience de problèmes auxquels, tôt ou tard, ils auraient eu à faire face. Il serait fort imprudent d'imaginer que les défis de l'avenir se trouveront étroitement circonscrits par le référendum sur l'indépendance du Québec. Que le résultat de cette consultation constitue une victoire pour la cause fédéraliste, rien ne sera acquis pour autant et il faudra encore s'attaquer à la racine même des mécontentements qui l'ont rendue possible.

L'arrivée au pouvoir du Parti Québécois est beaucoup plus qu'une crise. C'est aussi une chance de renouveler cette communauté d'intérêts, de buts et de volontés dont la crise actuelle nous a montré à quel point elle avait pu être sérieusement ébranlée. C'est en somme la convergence des volontés qui constitue l'assise même de notre société. La compromettre davantage ce serait, presque à coup sûr, sonner le glas de l'expérience canadienne.

3 La genèse d'un conflit

3 La genèse d'un conflit

Nous croyons qu'énoncé dans sa forme la plus générale, le nœud de la crise actuelle doit être recherché dans les conflits entrecroisés créés dans la société canadienne par deux types de clivages et par les institutions politiques qui les véhiculent ou leur servent de médiatrices. Le premier, compte tenu de la présente crise, et le plus pressant, c'est l'éternelle distinction entre «Français» et «Anglais». Nous étudierons dans un instant l'aspect actuel de ce problème historique de la dualité canadienne. Le second clivage est celui qui s'opère entre les différentes régions du Canada et leurs habitants. Tout comme la dualité, le régionalisme plonge ses racines dans la vie sociale, économique et politique du pays. Nous traiterons également cet élément un peu plus loin.

Ainsi donc, la dualité et le régionalisme, profondément enracinés dans notre histoire, représentent des éléments majeurs dans les fondements économique et social du Canada. Les qualités et les caractéristiques de ces deux forces structurelles du pays se sont altérées assez rapidement au cours du dernier quart de siècle, le pouvoir s'étant en effet déplacé à l'intérieur des différents groupes, les aspirations de ces derniers s'étant aussi modifiées. Si ce n'est pas uniquement au Canada qu'on peut observer de telles tensions (où retrouver ailleurs dans le monde de véritable unité nationale?) il reste que les aspects distinctifs qu'elles y ont revêtus nous ont entraînés dans la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Les arrangements constitutionnels et politiques en vigueur ne reflètent plus ni n'expriment convenablement les principales forces sociales et économiques en jeu.

Dans ces conditions, l'espèce de consensus national empirique qui avait jadis pu garantir une gestion raisonnablement effective des affaires publiques est sur le point de s'évanouir. A notre avis, on n'en saurait réaliser un autre ni renouveler notre perception de l'adhésion à l'idée d'unité qu'en concevant de nouveaux arrangements ou de nouveaux usages propres à répondre au changement des aspirations ou aux déplacements du pouvoir dans la société canadienne.

Selon nous, le premier défi et le plus important des défis que doit relever le pays est l'acceptation de sa dualité, le deuxième consistant à donner une nouvelle et plus profonde expression aux forces du régionalisme à l'intérieur du système constitutionnel et de la structure du pouvoir au Canada. C'est, soulignons-le, dans le contexte de la crise *actuelle* que nous assignons la priorité à ces deux points. La raison en est très simple. Négligé ou non résolu, l'un comme l'autre peut faire éclater le pays. En revanche, la renaissance de l'harmonie sur le plan national suppose l'acceptation de l'un et de l'autre.

Ce n'est pas que nous n'attribuions pas d'importance au statut des autochtones ni à la reconnaissance à accorder aux divers groupes ethnoculturels du Canada, c'est plutôt qu'au point où nous en sommes la situation de ces éléments de la société canadienne doit être principalement envisagée dans le contexte des deux demandes prioritaires. En fait, l'une de nos préoccupations est que, faute de mettre fin aux tensions relatives à la dualité et au régionalisme, nous ne saurions plus guère aborder de façon créative les autres questions mentionnées précédemment.

En ce qui concerne les droits des autochtones et le pluralisme culturel, nous jugeons devoir indiquer les modalités de leur insertion dans le contexte dualité-régionalisme et souligner en même temps ce que pourrait être leur place dans un fédéralisme reconstitué. Voilà des questions préoccupantes et auxquelles il faut s'arrêter le plus sérieusement du monde. Il reste néanmoins que nous avons préféré nous attacher avant tout aux moyens de pénétrer jusqu'au cœur de la crise actuelle. Reconnaissons malgré tout que la convergence des revendications des autochtones, des questions relatives aux ressources du Nord et des besoins essentiels du Sud de notre pays est grosse de conséquences. Elle pose d'immenses défis à chacun d'entre nous. Nous nous demandons pourtant s'il sera possible au Canada d'apporter à des questions comme celles-là des solutions indiscutablement utiles s'il reste désarmé devant les grandes difficultés de l'heure, nées du régionalisme et de la dualité.

Encore faudrait-il préciser ces termes. Qu'est-ce donc que la dualité? Qu'est-ce donc que le régionalisme?

Dualité

Commençons par la dualité francophonie-anglophonie. Comment la définir? S'agirait-il de la thèse des deux peuples fondateurs? De celle des deux nations—l'AANB étant envisagé comme un pacte entre deux peuples? De la simple coexistence au Canada de deux grandes langues ou de la distinction entre la société québécoise, d'une part, et le reste du Canada, de l'autre?

Aucune de ces thèses, autant que nous sachions, n'a rallié l'unanimité, pas plus d'ailleurs qu'une autre. On ne s'étonnera pas, par exemple que nos autochtones (les *vrais* fondateurs du pays) répugnent à souscrire à celle des deux peuples fondateurs. De leur côté les Canadiens anglophones ont du mal à concevoir la coexistence de deux nations; ils mettent en doute l'idée d'un pacte qui aurait été conclu en 1867. Pour les Québécois, c'est diminuer le Québec que de n'y voir qu'une fraction du Canada français. Quant aux francophones hors-Québec et aux Québécois anglophones, ils se méfient de l'importance, excessive selon eux, qui est accordée à ce qui peut distinguer le Québec du reste du pays, démarche qui aboutirait à accuser à l'excès leur situation sociale minoritaire.

La dualité se présente donc manifestement sous de multiples aspects. On peut d'ailleurs supposer que la façon dont on la perçoit pourra elle-même évoluer au fur et à mesure qu'évoluera le contexte social qu'elle définit. L'importance même qu'on lui accorde pourra croître ou décroître en fonction des préoccupations des uns ou des autres, de leur expérience ou de la situation qu'ils occupent dans le pays.

Le présent rapport tient précisément compte des aspects divers de cette dualité. Le lecteur comprendra à quel point nous avons estimé utile de nous arrêter à bon nombre d'entre eux, jugés dignes d'attention. Populations francophones et anglophones se partagent depuis des siècles la moitié supérieure de l'Amérique du Nord. Il en est né toute une problématique, faite de conflits d'origines diverses, persistant dans bien des domaines de l'existence: comportements culturels, attitudes devant le travail, enseignement, implantation urbaine, exercice de la puissance politique et bien d'autres encore.

Les rapports entre Canadiens anglophones et francophones prennent, entre autres, autant d'aspects qu'il y a de régions dans notre pays. Ils sont fonction, mettons, de l'importance relative ou de la répartition des deux communautés sur une aire donnée, des rapports économiques entretenus entre elles, de la puissance ou des aspirations politiques de l'une ou de l'autre. C'est ce qui explique, en partie du moins, que la situation de la minorité anglophone du Québec soit absolument différente de celle des Franco-ontariens. C'est ce qui explique aussi que la situation et les perspectives des minorités francophones de l'Ouest non seulement se distinguent entre elles, mais se distinguent aussi, et fort nettement, de celles des Canadiens français de l'Ontario.

Il en va autrement du Nouveau-Brunswick. La dualité s'y présente sous un aspect infiniment plus symétrique qu'ailleurs. Le tiers de la population y étant de langue française, on peut y voir un microcosme du Canada tout entier. Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler d'ailleurs que, seule de toutes les provinces canadiennes, elle a adopté des textes législatifs d'ordre linguistique analogues à la législation fédérale. La population acadienne s'y trouvant concentrée dans le nord-ouest et l'histoire de sa dualité étant ce qu'elle est, le Nouveau-Brunswick se trouve confronté à des problèmes particuliers, correspondant il est vrai à de grandes possibilités en ce qui concerne l'établissement de rapports équitables entre les deux communautés linguistiques.

Nous avons donc voulu dans notre rapport tenir compte de ce caractère varié, multiple de la dualité. Le lecteur y trouvera aussi la manifestation d'une autre préoccupation dont nous voudrions tout de suite préciser nettement le caractère. La définition de la dualité que la Commission a voulu retenir—et à laquelle le pays tout entier, pense-t-elle, voudra souscrire à son tour—c'est précisément celle qui a avec la crise actuelle les rapports les plus étroits. Si nous reconnaissons très volontiers la multiplicité de ces aspects nous n'en restons pas moins persuadés qu'on ne saurait aller jusqu'au cœur de la question qui nous agite sans nous attacher, d'abord et avant tout, à la situation du Québec et de sa population, dans le Canada de demain. Assurément la crise a-t-elle des origines multiples, mais ce n'est pourtant que dans des réformes d'ordre politique et constitutionnel qu'il importe d'en rechercher la solution. Il faut, somme toute, donner au Québec et aux Québécois une place satisfaisante au sein du Canada tout entier.

Cette idée que nous nous faisons de la dualité dérive de notre perception de l'ensemble du problème. Dans les pages suivantes nous nous attacherons surtout à la situation politique et constitutionnelle du Québec comme à la nature des rapports qui devraient, selon nous, exister entre Québécois et autres Canadiens. Ce ne sera pas là, répétons-le, notre préoccupation exclusive. Loin de nous l'idée de méconnaître ou de nier les autres dimensions de la dualité, économique ou sociale par exemple. C'est simplement pour nous affaire d'accent et d'orientation.

Le Québec

Nous estimons donc que l'on ne saurait reconnaître la dualité canadienne sans prendre conscience de ce qu'est le Québec contemporain. Le Québec restera la métropole culturelle francophone, par où se manifestera la présence française en Amérique du Nord tout entière, qu'il reste ou pas associé à la fédération canadienne. Il n'est donc en aucune

manière question d'investir le Québec du rôle qui, en tout état de cause, est le sien depuis des siècles, mais d'administrer la preuve qu'il peut le faire plus efficacement dans le cadre d'un régime fédératif reconstitué qui tienne expressément compte du caractère culturel distinctif du Québec et de ses sources.

On peut sans peine distinguer les divers éléments qui sont à l'origine de l'apparition d'une nouvelle société québécoise aux caractères originaux. Nous en avons dégagé six: histoire, langue, code civil, origine commune, sentiments et politique.

Le premier, donc, est issu de l'évolution triplement séculaire d'un peuple. Pendant une bonne partie de cette période et plus particulièrement après la Confédération on a pu parler d'une société canadienne-française unique, étendue à un grand nombre des régions qui constituent actuellement le Canada, alimentée par le Québec tout à la fois en hommes et en idées. Mais les changements intervenus depuis la Seconde Guerre mondiale dans la société canadienne ont très sérieusement compromis les liens entre ces communautés qui, prises dans leur ensemble, constituaient la société canadienne-française. Des formes anciennes de celle-ci se dégagent aujourd'hui deux types de groupements humains: un Québec fort et vivant et une infinité de communautés canadiennes-françaises dans les autres provinces dont toutes, au gré des circonstances et sous la menace constante d'assimilation, se sont vues contraintes à prendre des orientations particulières, affranchies du Québec et éventuellement déconcertées par ce qui s'y passait.

Ce processus, dont les racines mêmes plongent dans l'histoire du Canada en général, devrait servir à lui seul à faire du Québec le foyer le plus viable et le plus important de la culture française en Amérique du Nord.

Deuxièmement: la langue. 85 p. cent des francophones habitent le Québec. 81 p. cent des Québécois parlent français. Les dernières données démographiques dont nous disposons laissent présager une concentration linguistique territoriale accrue: le Québec est de plus en plus français, le reste du Canada de plus en plus anglais.

Troisième élément, la dualité juridique. L'Acte de Québec, en 1774, permettait au Québec de conserver ses lois civiles françaises. Un an avant la Confédération, ces lois furent codifiées en s'inspirant du Code Napoléon. Ce code constitue le fondement du droit privé québécois. De leur côté, les autres provinces ont adhéré à la tradition de la *common law*. D'où l'existence de deux systèmes de droit distincts.

Quatrième élément original de la personnalité du Québec: le fait, pour les Canadiens-français de constituer un groupe ethnique particulier. La majorité de tous les citoyens dont les ancêtres ont débarqué de France avant 1945, habitent toujours le Québec. Dans presque tous les cas leur ascendance nord-américaine est plusieurs fois séculaire. Bien que les nouveaux arrivants venus de France aient moins tendance à s'établir dans cette province, il reste que la majorité le fait encore. On doit en conclure à une évolution des composantes de la spécificité linguistique de la province, en ce sens que la majorité y a désormais des origines ethniques diverses. Le Québec n'est à aucun titre une société multiculturelle; bien que biculturelle elle s'est diversifiée au cours des dernières décennies, notamment dans la région montréalaise. Il reste que le Québec est et demeurera essentiellement français, linguistiquement et ethniquement. A cet égard, face au reste du Canada, son originalité est extrême.

A tous ces éléments ajoutons-en deux autres. Une même histoire, une même langue, une origine commune, voilà autant de réalités sociales en elles-mêmes. Mais elles n'expliquent pas à elles seules les sentiments des Québécois, ce quatrième élément qui distingue leur province des autres. La mise en commun de leurs désirs, de leurs aspirations, le partage même de craintes analogues au sein de cette collectivité sont peut-être les témoignages les plus probants du caractère culturel distinctif du Québec.

Tout au long de la meilleure partie de son histoire, la collectivité du Québec a vécu sous le signe de la survivance pure et simple. Cette préoccupation essentielle, ce souci de conserver ses usages propres ont forgé les rapports entre les Québécois et leurs compatriotes. Cela reste vrai. Mais il faudrait être absolument inconscient de ce qui se passe au Québec pour ne pas constater une évolution de la pensée collective, moins préoccupée de survivre sans plus, que de survivre par la poursuite dynamique, bien moderne, de son développement propre. C'est ce qu'on a souvent appelé l'épanouissement.

Sur le plan psychologique ce passage de la survivance à l'épanouissement s'est accompagné d'une remarquable évolution de la façon dont les Québécois se perçoivent actuellement eux-mêmes. Ils se jugeaient autrefois membres d'une minorité, mal accueillie d'ailleurs dans d'autres parties du Canada. Aujourd'hui ils se voient comme majorité québécoise, sûre d'elle-même et fière de son héritage.

Cette transformation s'exprime même dans le vocabulaire. A l'origine les francophones du Québec s'appelaient eux-mêmes *Canadiens*, les anglophones étant pour eux les *Anglais*. Au milieu et à la fin du siècle dernier ils ont commencé à se désigner comme *Canadiens français* pour se distinguer des Canadiens de langue anglaise. Mais, au cours des quelques dernières années, ils sont de plus en plus nombreux à ne se vouloir et à ne s'appeler que *Québécois*, se définissant mieux ainsi comme majorité, comme peuple.

Parallèlement les Canadiens français du reste du Canada ont eu tendance à se considérer comme membres de leurs communautés provinciales respectives plutôt que comme membres d'une plus vaste communauté canadienne francophone. Ils se disent *Franco-ontariens, Franco-manitobains, Fransaskois*, ou collectivement, *Francophones hors-Québec.*

Ces changements laissent entendre l'intervention du cinquième et dernier élément du caractère distinctif du Québec, soit le sens nouveau que prend la politique dans une société en transition. Le passage psychologique de la situation minoritaire à la situation majoritaire a été marqué par la mobilisation en bloc des ressources politiques et leur mise au service de cette lutte culturelle. Il fut un temps où les chefs politiques du Québec cherchaient à amortir les effets perturbants de la modernisation en facilitant certains changements et en s'opposant à d'autres. Or depuis quelques décennies on a vu surgir toute une série d'hommes politiques nouveaux, tous poussant au développement politique et social de leur province et de sa population, s'employant vigoureusement à faire servir les ressources de l'État provincial à la réalisation de ces desseins collectifs.

L'histoire, la langue, l'ethnicité, le sentiment et la politique font tout à la fois du Québec une société, une province et le château-fort du peuple canadien-français. Leur conjonction ont donné à celui-ci l'idée d'un Québec, phare de la présence française en Amérique du Nord. Collectivement parlant, leur force est celle du Québec, ni plus, ni moins. C'est avec cette réalité que les autres Canadiens—et le système fédératif—doivent composer. Pour la

population québécoise il reste cependant à déterminer si son avenir se réalisera mieux à l'intérieur du Canada ou s'il vaudrait mieux pour celle-ci l'affronter seul.

Le régionalisme

Que penser à présent du régionalisme? On se souviendra que nous avons déjà dit qu'il constituait aussi une ligne de partage au sein de la société canadienne et qu'il convient d'en prendre conscience face à la crise actuelle. Deux observations nous viennent tout de suite à l'esprit.

En premier lieu, on ne saurait aborder la place du régionalisme conçu comme une des forces qui se font jour dans la vie canadienne sans reconnaître en même temps les rapports qu'il peut avoir avec la dualité dont nous parlions. Ce ne sont pas là des phénomènes isolés. Ce sont au contraire deux façons de définir les mêmes réalités envisagées sous des angles différents. Leur compénétration et leur influence réciproque sont telles que si le dualisme peut être envisagé, en un certain sens, comme un phénomène régional, elles se retrouvent aussi, nous l'avons vu, jusqu'à un certain point, dans plus d'une région à la fois.

En second lieu, il n'est besoin d'aucune longue recherche pour constater qu'il en va du régionalisme comme de la dualité. L'une et l'autre ont autant d'acceptions, de résonances.

Notons tout d'abord que la plupart des Québécois, autant que nous ayons pu en juger, n'attachent guère d'importance au régionalisme. Ils n'y voient pas un élément important de la vie canadienne. Celle-ci pour eux, se ramène aux rapports entre Canadiens francophones et Canadiens anglophones, ou encore aux rapports entre le Québec et le reste du Canada. Prenant de la réalité une vue dualiste ils ont parfois tendance à percevoir le Canada anglais comme un bloc monolithique.

Il n'en est rien. Le Canada anglophone est bien loin d'être aussi homogène que bien des Québécois semblent le croire; il est infiniment plus divers et compliqué. C'est cette complexité même dont il faut tenir compte dans l'analyse des problèmes canadiens et la recherche des solutions. C'est elle qui explique la vision qu'ont les Canadiens de langue anglaise de leur pays ou leur réaction aux difficultés comme celles que nous traversons actuellement.

On est même fondé à affirmer que le caractère régionaliste du Canada anglophone complique à son tour la vue qu'il prend du Canada français, exactement comme le caractère homogène et concentré de la société québécoise complique l'opinion qu'il peut avoir du reste du pays. C'est parce qu'un grand nombre de Canadiens anglophones voient dans leur pays une mosaïque culturelle et géographique qu'ils ont tendance à ne considérer les Canadiens français que comme minorité parmi tant d'autres, semblable à n'importe lequel des autres groupes minoritaires constitutifs de notre société. Leur vision du pays n'est pas, d'instinct, une vision dualiste, encore que celle-ci ait progressé depuis une dizaine ou une vingtaine d'années.

Qu'est ce qu'une région? On peut apporter mille réponses à cette question. Certains économistes songent ici aux treize grandes régions urbaines du Canada. D'autres experts

tiennent le régionalisme comme phénomène intra-provincial. Ils distinguent les régions populeuses et industrialisées de certaines provinces (la partie sud continentale de la Colombie-Britannique, par exemple, ou le sud-ouest ontarien ou l'Ile de Montréal) des autres parties de la province dont la situation économique ou sociale est tout autre.

Parler de régions canadiennes ce serait peut-être aussi parler de quatre ou cinq grandes unités comme, mettons, la région Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et la Colombie-Britannique, voire parfois l'Ouest et le Nord. Cette façon de percevoir le pays peut être utile à qui s'occupe d'économie, ou encore au niveau fédéral, partout où, à certaines fins, les limites des provinces prennent moins d'importance.

La Commission, au même titre que bien d'autres institutions nationales, a été constituée sur une base régionaliste et dualiste. Il arrivera que notre rapport fasse état, ici ou là, de la thèse des quatre ou cinq régions. Si nous ne l'avons pas fait plus souvent, c'est que nous y trouvons deux inconvénients. D'abord les intérêts des diverses provinces qui les composent sont loin d'être toujours identiques: ceux du Nouveau-Brunswick, par exemple, ne sont pas ceux de Terre-Neuve, et ceux du Manitoba seraient parfois plus voisins des préoccupations des provinces centrales que de celles de l'Alberta ou de la Saskatchewan.

Ajoutons à cela—c'est un deuxième point—que la communauté régionale exige un cadre institutionnel pour peu qu'elle veuille se transformer en unité viable susceptible de s'exprimer et d'organiser efficacement sa vie collective. C'est pourquoi nous avons jugé que ce sont les provinces et les territoires du Nord qui constituent les éléments essentiels de la société canadienne, le cadre même de l'examen de son régionalisme, encore qu'ils puissent ne sembler guère «naturels» d'un point de vue économique ou autre. Les provinces ont en somme une existence politique par laquelle s'expriment actuellement et continueront de s'exprimer les communautés régionales. Rien ne nous permet encore de croire que la population d'une province quelconque soit disposée à renoncer à son appartenance à sa province au bénéfice d'un regroupement en régions plus étendues, bien qu'il faille noter ici que, dans certains cas—c'est surtout vrai des provinces Maritimes—certaines provinces sont disposées à conjuguer davantage leurs efforts en vue du bien commun.

C'est dire que dans le présent rapport l'idée du régionalisme sera utilisée de diverses façons. Parfois nous entendrons le terme «régions» dans son acception géographique ou économique, sans tenir compte des limites des provinces. Mais, le plus souvent, nous songerons aux provinces elles-mêmes, dont les institutions politiques constituent le cadre premier à travers lesquelles les populations des régions peuvent s'organiser ou s'exprimer. Ajoutons que la dynamique interne de ces institutions joue en faveur du développement des réseaux sociaux et des intérêts à l'intérieur de leur territoire.

Il en est qui semblent concevoir le régionalisme comme un phénomène étranger aux provinces ou aux sociétés provinciales. Ils préféreraient nous voir employer le terme «provincialisme» pour désigner ce à quoi nous songeons surtout. Nous n'avons pas voulu souscrire à cet avis. Nous ne saurions convenir de l'impossibilité de donner le même sens à ces deux termes, même si l'équivalence ne saurait être partout parfaite. L'Ontario, même dans un Canada divisé en cinq régions, est tout à la fois région et province si l'Île du Prince-Édouard ne l'est pas. Eu égard à l'imprécision de ces conceptions tous les choix

peuvent paraître légitimes, mais nous avons pensé que, les buts de la Commission étant ce qu'ils sont, elle n'a pas eu tort de faire ce choix.

Nous avons donc envisagé le régionalisme sous le même angle que la dualité; nous en sommes arrivés à cet égard aux mêmes conclusions. Pour nous, et pour toutes sortes de raisons complexes, il importe aujourd'hui d'aborder la dualité surtout sinon exclusivement, à la lumière des relations du Québec avec le reste du Canada. Nous prétendons que la grande affaire ici, c'est la politique et la constitution. De la même manière le régionalisme dans la vie canadienne nous paraît s'exprimer surtout, mais pas davantage exclusivement, à l'intérieur d'un cadre provincial. Les provinces nous paraissent, à cet égard, exprimer plus clairement que quiconque les préoccupations et les aspirations des communautés régionales.

Un mot maintenant de la forme et du caractère des communautés régionales dans le sens où nous l'entendons. Nous avons noté qu'à certaines fins on peut tenir le Québec pour une région. Mais nous avons aussi dit qu'on ne saurait mieux comprendre sa place dans la crise actuelle qu'en l'abordant sous l'angle du dualisme. C'est ce que nous avons fait. Voyons à présent comment le régionalisme se manifeste ailleurs, dans les autres provinces.

Le régionalisme au Canada anglais

Les pages suivantes sont essentiellement consacrées à la diversité régionale et culturelle du Canada anglais. Il nous a semblé impossible de ne pas nous attarder à certains engagements auxquels souscrit l'immense majorité des Canadiens anglophones. Nous voulons clairement exprimer notre pensée à ce sujet.

Selon nous, on ne saurait comprendre les Canadiens anglophones si on oublie à quel point ils partagent ce qu'on peut appeler une «culture politique commune». Pour exprimer la chose autrement disons que la plupart d'entre eux tiennent absolument à la conservation d'un Canada uni, géographiquement intact, étendu d'un océan à l'autre. Ils tiennent aussi aux institutions politiques et aux traditions qui constituent l'infrastructure d'un régime parlementaire de type démocratique. Ils sont acquis à l'idée d'un système fédéral. Certes chacun de ces aspects de la question suscite des opinions fort variées, ce dont on ne saurait s'étonner. Mais enfin la vaste majorité des Canadiens anglophones partagent ces points de vue.

De ce que nous venons de dire le lecteur ne doit pas conclure que ces sentiments sont spécifiques aux Canadiens anglophones. Nombreux, en effet, sont les Canadiens de langue française dont le dévouement à la cause d'un Canada uni, du fédéralisme ou du régime parlementaire est tout aussi incontestable. Il reste qu'on ne saurait manquer de tenir compte de l'adhésion relativement unanime que rencontrent au Canada anglais ces aspects essentiels de notre fédéralisme, dans sa conception, si ce n'est dans son fonctionnement.

Pourtant et malgré cette unanimité de vues, malgré les innombrables liens politiques, économiques ou culturels qui rapprochent et lient entre eux les Canadiens anglophones, il

s'en faut de loin que la crise actuelle n'ait suscité chez eux une réaction unanime. Pour la Commission ce manque d'unanimité chez les Canadiens anglophones en ce qui concerne la crise actuelle n'a rien d'étonnant.

Distinguons ici quatre sources de diversité au Canada de langue anglaise: géographie, histoire, ethnicité et le fédéralisme lui-même.

Commençons par la géographie. L'immensité de notre territoire et son caractère physique n'ont jamais manqué d'influer sur les habitants de cette partie du monde. Le Canada, selon un vieux dicton, est un ramassis qui se moque de la géographie. Cette notion, disent certains auteurs, doit être nuancée du fait que nos cours d'eau favorisent l'unification. Il est vrai, néanmoins, que l'unité du pays a toujours été en butte à des obstacles naturels qui divisent le territoire en au moins cinq régions géographiques distinctes dont chacune, à son tour, est subdivisée.

Deuxième source de diversité et qui complète la première: l'histoire. Pendant une longue période les relations entre toutes ces régions, dans la mesure même où elles existaient, ont été des plus ténues. La géographie et l'histoire ont ensemble suscité des tendances de peuplement qui ont contribué à la régionalisation du pays. Celui qui jette un coup d'œil sur ce qu'on a appelé la «carte du Vinland», l'une des premières parmi les représentations européennes du littoral de l'Amérique du Nord, ne saurait manquer d'être frappé par le fait que ce «Vinland» y figure comme la dernière d'un chapelet d'îles s'allongeant à l'ouest de l'Europe. Ce témoignage visuel est éloquent. Il exprime la réalité fondamentale d'une grande partie des origines de notre histoire. Les diverses régions de notre pays ont été, comme toutes, colonisées et développées par des Européens en quelque sorte «insulaires», peu soucieux de leurs voisins, mais unis par la mer à leurs métropoles et à d'autres parties du monde. Antérieurement à la Confédération, les régions qui forment le Canada actuel n'avaient de lien entre elles que leur appartenance à une même métropole.

La Confédération a eu des mérites divers dont celui d'associer la population anglophone de quatre provinces au sein d'un état unique, les dotant ainsi, pour la première fois, d'institutions nées sur leur sol et sur lesquelles elle pourrait désormais reporter le loyalisme dont elle avait fait jusque là bénéficier une colonie ou une province. La loyauté envers la province, particulièrement marquée dans le Canada tout entier, est antérieure à la fédération, tant chez les Canadiens anglais que chez les Canadiens français. L'histoire n'est pas avare de témoignages en ce sens. Ce n'est pas facilement que les Canadiens anglophones auraient pu se départir de leurs fidélités anciennes. Les premiers accords confédératifs sont loin, on le sait, d'avoir suscité un enthousiasme unanime. Il reste encore dans les provinces Maritimes un grand nombre de sceptiques qui se demandent toujours si cette union politique appelée «Canada» a engendré les avantages qu'avaient recherchés leurs représentants aux conférences de Charlottetown, de Québec ou de Londres.

Aux yeux de bien des observateurs étrangers le fait que l'on juge la Confédération à la lumière de ce point de vue particulier—quels avantages en ont tirés, depuis l'origine, les diverses provinces?—paraît une des caractéristiques les plus singulières de la vie canadienne. Dans d'autres pays c'est autrement que se tracent les lignes de partage. La vie collective ou politique de leurs citoyens a subi, à un degré infiniment plus considérable, l'influence de distinctions fondées, par exemple, sur la classe sociale, sur la religion, sur la

race. Mais au Canada la grande question est de savoir jusqu'à quel point les habitants de telle ou telle province ou région ont participé aux avantages de la fédération ou pris leur part de ses servitudes. Ce qui était vrai hier, nous en sommes convaincus, le reste aujourd'hui. Nombreux sont les Canadiens de langue anglaise, voire la majorité d'entre eux, qui jugent la fédération à la lumière de l'idée qu'ils se font de la façon dont a été, ou devrait avoir été traitée leur province, ses ressources naturelles, ses industries, sa population ou ses priorités particulières.

Les facteurs économiques découlant à la fois de l'histoire et de la géographie constituent une troisième source de régionalisation.

A cause des distances et des différences topographiques entre les diverses régions, la structure économique du pays s'est édifiée de façon inégale. Parce que les provinces n'ont pas toutes les mêmes ressources naturelles ni la même population, parce que les industries de base varient énormément d'une région à l'autre et que la géographie ne favorise pas de la même façon leur accès aux marchés locaux et étrangers, le niveau et les caractéristiques du développement économique varient d'un bout à l'autre du pays. Cette répartition inégale du bien-être économique a toujours contribué aux récriminations régionales et continue, aujourd'hui à affaiblir l'unité nationale.

Quatrième source de diversité culturelle et régionale au Canada anglophone: l'ethnicité. Notre premier recensement faisait naturellement état de la dualité démographique de notre pays. Et pourtant, même si sa partie «anglaise» était encore aujourd'hui composée à peu près exclusivement de personnes d'origine britannique, comme en 1871, les différences culturelles y resteraient encore passablement accusées. On dit bien «britannique», mais enfin ce vocable ne recouvre-t-il pas des Irlandais, des Anglais, des Gallois ou des Écossais, dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'ils ne se sont que très rarement trouvés d'accord sur quoi que ce soit. Il y a plus. L'immensité de notre territoire, le caractère peu rationnel de son économie, l'inégalité dans le partage des ressources nationales entre provinces, voire d'autres éléments moins importants, comme les différences de climat, n'ont pu manquer de faire naître très vite—et c'est le cas de tous les grands pays—des différences tangibles entre l'allure de la vie quotidienne, les occupations et, au bout du compte, l'identité.

Le vrai, en cette affaire, c'est que du point de vue ethnique le Canada anglophone est devenu infiniment plus divers. Notre pays, dès l'aube de son histoire, ou à peu près, a compté chez lui des Canadiens dont l'ascendance n'était ni anglaise ni française. Ils ont colonisé de vastes régions de son territoire, participé à son développement, et continuent à associer leurs efforts, entre eux et avec les autres Canadiens, pour améliorer leur existence et celle de leurs enfants. Du point de vue culturel l'importance de cet élément a été énorme.

Il va de soi, que débarquant au Canada, les membres de ceux qu'on appelle les autres «groupes ethniques» n'ont pas pu y apporter en même temps leur culture tout entière. Mais ils avaient leurs habitudes, leurs usages, leurs langues, leurs traditions, leurs attitudes, souvent étrangères d'ailleurs à la majorité de ceux avec lesquels ils se rencontraient au Canada. Mais dans ce patrimoine culturel, si tronqué qu'il soit—comment aurait-il pu en être autrement?—ces immigrants et leur descendance ont trouvé et trouvent toujours

de quoi alimenter leur identité et, souvent même, leur fierté. Ils ont encore trouvé chez nous un pays qui ne se souciait guère de constituer une culture commune à laquelle ils seraient appelés à s'intégrer. Bien au contraire ils se sont retrouvés sur une terre dont l'existence même entendait consacrer le principe selon lequel l'unité d'un peuple pouvait se faire sans unité de langue et de culture.

Quelle qu'ait été leur origine ou le moment de leur arrivée, les immigrants de tous les coins du monde ont trouvé au Canada un cadre de vie social marqué par la diversité régionale. Il leur est arrivé parfois, dès le début, d'influer sur l'évolution particulière d'une ville ou d'une province. En d'autres circonstances leur apport à la vie de leur communauté a peut-être été moins immédiat. Mais tous ont apporté quelque chose au Canada. Presque toujours l'ambiance culturelle des villes du Canada anglais, petites et grandes, s'en est trouvée vivifiée. Cela reste vrai. A coup sûr le déroulement de ce processus n'a pas été le même partout; il a été plus significatif dans certaines régions que dans d'autres. Il reste malgré tout que le Canada «anglais» groupe de nombreuses communautés, de nombreux groupes rapprochés à présent, surtout, par le fait qu'ils parlent la même langue et que leur fidélité va au Canada.

Bref, si la diversité culturelle du Canada n'a peut-être pas trouvé dans l'ethnicité la garantie capitale de sa diversité, on ne saurait nier que, sans elle, cette diversité serait moindre. Elle recoupe le régionalisme de bien des façons, dans le temps et dans l'espace, réalisant à cet égard une fusion telle qu'une éventuelle dissociation paraît à peu près inimaginable.

Passons à présent au cinquième élément de cette diversité culturelle du Canada anglais, au fédéralisme lui-même. Le Canada est envisagé comme une fédération de provinces; il n'est pas question de peuples pas plus que de nationalités. Dès l'origine c'est dans le territoire qu'on a voulu voir la base d'une division naturelle, aux fins de la constitution d'une union politique plus large. Déjà nous avons évoqué certains des motifs historiques de ce choix. Abordons-en maintenant les conséquences.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde—ou est supposé accorder—des pouvoirs relativement considérables aux provinces canadiennes. C'est à elles que sont actuellement confiés certains des services les plus essentiels et les plus dispendieux que le citoyen est en droit, où que ce soit, d'attendre des pouvoirs publics; santé, services sociaux, enseignement, d'autres encore. En investissant les provinces de ces lourdes responsabilités l'AANB a renforcé le régionalisme canadien. Il a, en effet, suscité la création d'institutions politiques provinciales dont les dimensions, l'autorité et l'importance étaient telles qu'elles se sont trouvées investies d'un double rôle. Non seulement ont-elle dû assurer les services qui leur étaient demandés, mais encore se sont-elles faites, sans égard à leur compétence particulière, les défenseurs des intérêts régionaux. Autrement dit des gouvernements provinciaux énergiques, bien servis, en sont venus à représenter leurs ressortissants de plus d'une façon, sans s'en tenir à la définition constitutionnelle de leurs attributions propres.

C'est indiscutablement le cas du Québec dont le gouvernement est devenu le principal instrument des aspirations des Québécois. Mais au Canada anglophone nombreuses sont les provinces qui ont entrepris des actions analogues—encore que moins dramatiques—

pour appuyer ou favoriser ce qui n'est rien moins que l'évolution de sociétés provinciales. A cet égard l'opinion des observateurs varie. Il en est pour qui d'énergiques gouvernements provinciaux ont donné ici le branle; ce serait à eux, en somme, qu'il faut attribuer la demande actuelle d'interventions provinciales plus poussées. D'autres pourtant inclinent à croire que les gouvernements provinciaux du Canada n'ont fait que répondre à des désirs profondément ressentis par leurs citoyens, désireux de bénéficier de services plus proches d'eux, jugeant qu'en ces domaines le gouvernement central n'avait ni capacité, ni compétence.

Peu importe d'ailleurs l'ordre des événements, il reste que les institutions organiques même du fédéralisme canadien joue un large rôle dans l'évolution d'une société régionalement diversifiée. Ce n'est que depuis quelques dizaines d'années qu'on a assisté à l'aboutissement de ce processus. Nombreux sont les gouvernements provinciaux du Canada anglophone dont la ténacité et la résolution ne le cèdent en rien à celles du Québec lorsqu'il s'agit pour elles d'exiger du gouvernement central de motiver ses interventions dans des domaines qu'elles jugent relever de leur compétence propre ou de justifier la façon plus générale dont les autorités fédérales se comportent à l'égard de leurs citoyens. On sait que le gouvernement québécois a joué obstinément ce rôle à peu près depuis le début du siècle. Il l'a fait souvent seul, mais il trouve aujourd'hui, dans ces affrontements intergouvernementaux, de nombreux alliés.

On voit donc à quel point ces cinq éléments—géographie, histoire, économie, ethnicité et institutions organiques du fédéralisme canadien—ont concouru à créer et à entretenir un vigoureux régionalisme dans la vie du Canada anglophone. Il est certain que ce processus se poursuivra.

Conclusion

Voilà donc, selon nous, les grandes lignes de force des mouvements qui agitent actuellement le Canada et qui expliquent la crise actuelle. Concluons par un bref examen, dans cette perspective, du point de vue du Parti Québécois.

Il est possible de voir dans l'option souveraineté-association la réponse péquiste à l'éternelle question de la dualité canadienne. Elle semble à première vue viser à la transformation et au rassemblement de réalités de tous ordres—linguistiques, économiques ou culturelles—pour les intégrer à un rapport politique et constitutionnel entre le Québec et le reste du Canada.

Et pourtant... Si l'on semble à première vue en présence d'une solution au problème de la dualité, on ne s'en trouve pas moins confronté, au bout du compte, au refus même d'aborder la question ou d'y répondre. La souveraineté du Québec, conçue par le Parti Québécois et à supposer qu'elle se réalise, créerait deux unités, deux États qui n'auront plus guère à se soucier de la présence permanente de la dualité à l'intérieur de leurs frontières. Comme dans tous les cas de ce genre il subsisterait des minorités des deux côtés: anglophones au Québec, francophones ailleurs. Mais ni les uns ni les autres n'auraient la puissance qu'il faut pour assurer à la dualité sa place centrale dans la

dynamique de l'un ou de l'autre État. Il n'y aurait qu'une exception à cette règle, le Nouveau-Brunswick, dont la réalité démographique est telle que la dualité s'y maintiendra, quoi qu'il pût se passer dans le reste du Canada.

La souveraineté-association nie aussi, ou semble nier le régionalisme. Ce à quoi songent les péquistes, pour autant que l'on sache, c'est une espèce d'association d'égal à égal entre le Québec et le reste du Canada. Est-ce possible? On semble le supposer, mais rien ici n'est prouvé. Mais quel serait donc cet «autre» avec lequel traiterait le Québec? Il n'est guère uni; il est multiple et varié. N'empêche que la logique de l'option souveraineté-association est telle que le régionalisme y cède le pas à une dualité fictive. A dire vrai tout cela n'est pas très engageant, ni pour la plupart des Canadiens, ni pour un grand nombre de Québécois. Mieux vaut encore la liberté d'action issue d'une indépendance véritable qu'une souveraineté qui n'est pas tout à fait souveraine ou une association dont les modalités compliquées risqueraient de gêner la liberté d'agir au nom d'avantages problématiques et aléatoires.

Mais qu'ont-ils à offrir ceux qui croient au Canada? Le contraire de la souveraineté-association? Un fédéralisme régionaliste qui submerge la dualité? Ou un nationalisme pancanadien qui ignore et le régionalisme et la dualité? Cela ne saurait suffire et c'en sera fait du Canada.

4 Le Canada à la recherche de son unité

4 Le Canada à la recherche de son unité

Un ensemble harmonieux

Les sociétés qui se sont construites principalement dans le cadre des provinces et les réalités des communautés francophone et anglophone qui ont marqué l'histoire du Canada pendant des siècles ne sont pas des sources de problèmes ou de simples faits sociaux que l'on peut froidement observer en essayant de s'en arranger tant bien que mal. Ce sont là des traits de la vie canadienne et, comme sans doute la plupart de nos compatriotes, nous y attachons beaucoup d'importance. Leur absence appauvrirait le Canada et les Canadiens ne seraient plus ce qu'ils sont s'ils se voyaient dépossédés de cette expérience enrichissante que représente le contact continu et créateur de deux courants linguistiques et culturels dans plusieurs régions et provinces. Nous ne voulons pas que nos enfants et petits-enfants soient privés de cet héritage.

La réforme ne doit donc pas viser à nier ces traits, à gêner leur développement. C'est parce qu'elles constituent en somme une partie intégrante de la vie canadienne qu'il faut apprendre à mieux s'en accommoder, à y souscrire, à leur ménager, à l'intérieur du Canada tout entier des possibilités d'action telles que tous pourront en tirer profit.

L'équilibre est d'une importance vitale pour toute société libre. Cela est encore plus vrai dans un état fédéral et pluraliste: équilibre entre la croissance des provinces et la croissance de la nation; équilibre entre l'avènement d'une société distincte au Québec et sa participation à la vie du Canada; équilibre entre la volonté de la majorité et les besoins de la minorité; équilibre entre les réclamations des autochtones et les intérêts des autres citoyens.

Mais en vertu de quels critères l'équilibre doit-il s'établir? Dans un sens très large, il nous semble qu'on doive faire découler la solution d'une certaine conception de la justice et du bien commun appliqués équitablement à tous les Canadiens.

Nous croyons que le sens du bien commun et les principes de justice qui en découlent sont aussi fondamentaux pour résoudre la crise de la Confédération qu'ils peuvent être insaisissables et difficiles à définir. La notion de bien commun est sans aucun doute une façon valable d'exprimer ce besoin de consensus qui doit servir de fondement à une société libre.

Cette notion s'applique très bien à la réalité présente du Canada. En fait, une des principales causes de la crise provient du fait que beaucoup de gens ne croient plus que le système actuel puisse favoriser le bien commun. Examinez, par exemple, quelques-unes des principales doléances des groupes qui s'estiment lésés. Ils ne perçoivent pas un juste équilibre entre leur sort et celui de toute la collectivité; ils ont le sentiment de faire des sacrifices pour le bien de la collectivité et de ne recevoir en retour que fort peu et même rien du tout. Ils se sentent exclus de tout pouvoir de décision dans la recherche du bien commun, tout en croyant porter sur leurs épaules le poids des sacrifices nécessaires. Ils sont abandonnés face à leur sort et reçoivent toujours moins que ce qui leur est dû.

Mais n'est-ce pas là toute la substance même du débat de l'unité? Ne sont-ce pas là les griefs des gouvernements, des minorités linguistiques, des groupes ethniques ou des autochtones? Dans cette perspective, le juste équilibre que nous cherchons devra être exprimé en fonction du bien commun.

On ne peut concilier des exigences contradictoires et demander aux gens de faire des sacrifices au nom du bien commun que dans la mesure où celui-ci est vraiment commun aussi bien pour les personnes incriminées que pour les autres membres de la collectivité.

Ne faudrait-il donc pas déterminer s'il y a eu jusqu'ici partage équitable des avantages? Ce serait là, nous semble-t-il, une façon utile de découvrir si, oui ou non, le bien commun a été effectivement servi. Cette équité dans le partage n'exprime-t-elle pas précisément notre sens de la justice et notre souci de servir la collectivité tout entière?

Le partage, considéré dans le contexte de la crise de la Confédération, peut prendre deux formes différentes. Tout d'abord, on peut se demander qui exerce le pouvoir et de quelle façon il est réparti. La mesure dans laquelle l'autorité a été équitablement partagée constitue un facteur important dans le débat actuel, non seulement dans le domaine politique et constitutionnel, mais aussi dans la vie sociale et économique. La seconde dimension du partage se rapporte à la manière dont les bénéfices et les fardeaux de la Confédération sont partagés. Cette question imprègne notre vie sociale, et elle assume une importance toute particulière dans le débat actuel.

Voici notre position à ce sujet. La dualité et le régionalisme sont au cœur de la crise. C'est à la lumière de ces deux principes que nous examinerons certaines de nos grandes institutions et de nos pratiques les plus courantes pour proposer certains changements.

Toujours nous nous poserons cette question: «Dans quelle mesure une institution ou une pratique donnée font-elles avancer l'acceptation du principe de dualité (ou de régionalisme) et de quelle façon?» Nous croyons que même bien inspiré, tout effort de réforme globale qui négligerait de mettre en valeur le principe de la dualité ou qui irait à l'encontre du principe du régionalisme, ne contribuerait certainement pas à l'amélioration de l'harmonie et de l'unité du Canada.

A cet égard, le degré plus ou moins grand de «partage» sera utilisé comme critère pour déterminer ce qui fait avancer l'acceptation des principes mentionnés, particulièrement le partage de l'autorité et de la répartition équitable des biens.

Quelques avantages du Canada

Dans les pages qui précèdent nous avons parlé, en termes plutôt abstraits du bien commun qui justifie l'association de citoyens libres dans un pays fédéral. Nous voudrions maintenant expliquer de façon plus concrète ce que nous entendons par là et décrire en termes simples les avantages qu'offre le Canada à ceux qui veulent y vivre et y élever leurs enfants. Au regard du reste du monde, le peuple canadien est outrageusement bien pourvu des biens nécessaires à la vie; replacés dans une perspective globale, on doit reconnaître

que nos problèmes d'ordre constitutionnel, économique ou linguistique, sont bien pâles et presque insignifiants quand on les compare à la violence, à la cruauté, au dénuement et au profond désespoir qui sont le lot de tant d'autres pays dans le monde.

Notre pays s'ouvre sur deux océans et sur une mer nordique, ce qui lui donne accès à toutes les régions du monde et lui offre les trésors, encore incalculables, de ses fonds sous-marins. Pendant que certains pays arides du Proche-Orient songent à transporter des icebergs géants de la calotte polaire pour en retirer de l'eau potable, le Canada en possède plus que tout autre pays du monde. Ses forêts semblent être inépuisables et son sous-sol recèle en abondance du pétrole, du gaz naturel et des minerais de tous genres. Ces grandes terres agricoles de l'Ouest produisent du blé en telle quantité que nous avons peine à l'entreposer alors que de nombreux pays sont au bord de la famine.

Les Canadiens ont à leur disposition un vaste territoire sur lequel ils travaillent et vivent, qui leur offre en outre la possibilité d'avoir le style de vie qu'ils désirent. Les millions de Canadiens du XXe siècle qui sont venus d'autres pays, pourraient en témoigner. C'est donc dire que nous sommes riches en ressources humaines et en richesses naturelles qui sont à l'image de la variété du territoire même.

De plus, en dépit de cette diversité, presque tous les Canadiens jouissent de certains standards minimaux dans des domaines aussi variés que l'éducation, les services de santé, le revenu et le gîte. En fait, ils y sont tellement habitués qu'ils les considèrent souvent comme des droits acquis.

En outre, le Canada a toujours été, par chance ou grâce à une sage administration, un pays libre et pacifique. Il possède en outre, une tradition de respect des droits des individus qui, malgré quelques accrocs plutôt rares, mérite d'être mentionnée. On peut aussi signaler que la violence et la lutte civile ont rarement été utilisées pour redresser des torts ou pour exprimer des griefs. De même, la façon dont le PQ poursuit ses objectifs de souveraineté-association reste très conforme à ces caractéristiques de la société canadienne.

Grâce à la combinaison de son riche territoire et des réalisations de ses 22 millions de citoyens, le Canada a joué un rôle international significatif, depuis la Seconde Guerre mondiale. Il ne constitue pas une grande puissance et son caractère de puissance moyenne lui a permis d'éviter une participation directe à la plupart des conflits récents sur la scène mondiale. Sa réputation est excellente et il est en mesure de jouer un rôle non négligeable dans le maintien ou le rétablissement de la paix.

Nous venons de mentionner quelques-uns des nombreux avantages que le Canada offre à ses citoyens et qu'ils pourront transmettre à leurs enfants. Plusieurs des citoyens qui se sont adressés à nous au cours de notre tournée sont très conscients de ces avantages.

Il est évident que malgré les critiques et les griefs que nous avons enregistrés, un très grand nombre de Canadiens aiment profondément leur pays et sont très inquiets de son avenir. Cet attachement profond, même explicite, était souvent exprimé timidement comme si le patriotisme était une affaire privée, voire gênante. Cette timidité a pour

résultat, malheureusement, de mettre en sourdine le patriotisme si bien qu'il est difficile de le reconnaître, de le partager et même de l'utiliser. Car on pourrait se demander s'il est possible de développer sa loyauté envers un pays en partant de particularismes régionaux. Les Suisses ont réussi à bâtir le leur à partir d'un attachement profond et d'un grand respect des particularismes régionaux à un point tel que c'est probablement leur principale caractéristique. Le Canada aurait tout avantage à imiter la Suisse en la matière.

On comprend mieux le magnétisme du PQ quand on considère son objectif de faire participer la population à un projet collectif à la fois hardi et exaltant. La vie politique du Québec s'est enrichie au cours des deux dernières décennies, d'une signification nouvelle sous l'impulsion d'un peuple qui forgeait lui-même sa destinée. Le référendum à venir n'est que l'expression la plus récente et la plus dramatique de ce phénomène et on ne doit pas sous-estimer son pouvoir de séduction ni sa valeur de symbole. Un citoyen a résumé cela de la façon suivante: «Il faut un rêve pour en combattre un autre.» En ce qui nous concerne, il nous semble que la vision d'un pays à défendre et à rebâtir peut être présentée de façon aussi articulée et aussi emballante que l'option péquiste.

Nous estimons important de suggérer à la réflexion des Canadiens trois objectifs sociaux qui pourraient constituer la base à partir de laquelle s'articuleraient les initiatives privées et la formulation d'une politique publique. Le premier de ces objectifs consisterait à considérer la diversité comme une ressource nationale et non comme un problème social; le second serait de sensibiliser le pays à la dimension canadienne de notre vie. Le troisième serait de chercher à comprendre, autant que possible, les courants de la société canadienne et de développer des politiques et des institutions appropriées.

Trois objectifs pour les Canadiens

1. La diversité, source de vigueur

Notre premier objectif vise à faire comprendre que la diversité est source de force au Canada. A vrai dire, c'est essentiellement une proposition d'intérêt personnel, car nous avons la conviction que la diversité sociale et culturelle du Canada est plus enracinée que les institutions politiques et que les institutions ne pourraient résister, le cas échéant, à l'affrontement.

Convenons que l'enjeu transcende d'emblée la question d'intérêt personnel. Toutefois, nous, Canadiens, prêchons du bout des lèvres la thèse de la diversité sans y croire profondément et sans en tirer des applications pratiques dans la vie de tous les jours. En fait, au lieu de constater une entente et une sympathie croissantes entre Canadiens francophones et anglophones, nous semblons pris entre deux feux dans une ignorance persistante qui devient source de malaises et d'inquiétude.

La diversité comme source de force nationale pourrait justifier ce qu'on appellerait la «théorie du refuge». Un grand pays peut abriter ses membres contre les vents froids des troubles économiques et des révolutions politiques qui soufflent à travers le monde. Le

Canada exerce une influence beaucoup plus considérable sur la scène internationale, aux points de vue diplomatique, économique et militaire, que ne le pourrait aucune de ses parties constituantes.

A l'intérieur, et c'est l'autre face de la «théorie du refuge», un grand pays comme le Canada constitue une association qui permet aux éléments forts d'accorder leur appui aux plus faibles. L'histoire canadienne nous offre de nombreux exemples que les forts d'aujourd'hui sont parfois les faibles de demain et qu'il leur faut alors rechercher un appui.

Durant la première moitié du XIX[e] siècle, la prospérité des Maritimes était comparable à celle de toute colonie anglaise en Amérique du Nord; aujourd'hui, les provinces maritimes doivent compter sur des fonds provenant d'ailleurs au pays et distribués dans le cadre de programmes administrés par le gouvernement fédéral. Hier encore, même si on a peine à le croire aujourd'hui, l'Alberta était d'une grande pauvreté. C'est le souvenir de ce qu'elle était il y a deux générations à peine, joint au sentiment de méfiance qu'elle a toujours entretenu envers l'Est (sans parler d'une économie provinciale largement assise sur le pétrole et le gaz) qui explique en partie l'ardeur qu'apporte cette province à la défense des droits provinciaux en matière de ressources.

Cela nous amène à une importante constatation. La «théorie du refuge» ne peut s'appliquer que si les diverses communautés qui forment le pays sont convaincues qu'on les traite à peu près correctement. Le sentiment d'avoir été longtemps exploité et négligé prédispose en effet très mal à mettre sa confiance à la recherche du bien commun et du partage réciproque.

L'histoire canadienne est jalonnée de succès et d'échecs à cet égard. Il est toutefois un élément qui laisse beaucoup à désirer. Nous n'avons pas su expliquer de façon précise, ce que signifie la participation à la Confédération canadienne et ce que sont les droits et les devoirs de chacun.

Une action sur plusieurs fronts est nécessaire à ce point de vue. Nous devons expliquer beaucoup mieux la raison de programmes dont l'action est bénéfique, tels que les programmes de péréquation. Nous devons nous assurer que notre système d'éducation met bien en relief le dynamisme et la riche variété de nos enfants vis-à-vis de leurs concitoyens occupant avec eux cet immense territoire. Nous devons demander avec insistance que notre système de communications soit vraiment efficace et qu'il favorise les échanges entre Canadiens au lieu de simplement retransmettre des émissions américaines. Nos organismes scientifiques et culturels doivent mettre en valeur notre commune appréciation des réalisations distinctives de citoyens des diverses régions du Canada. Nous devons favoriser l'éclosion de programmes d'échanges et de déplacements à l'intérieur du Canada, de telle sorte que les individus partagent des expériences communes. Mais d'abord et avant tout, nous devons redoubler nos efforts méthodiques afin de réparer les injustices et de mettre un terme, dès qu'on les découvre, aux inéquités.

Bref, et c'est là notre premier objectif, nous voulons que les Canadiens reconnaissent que la force et l'identité du Canada dépendent dans une large mesure de la diversité.

2. La dimension économique

Notre second objectif général consiste à consolider la vitalité de l'ensemble canadien. En d'autres mots, il est nécessaire de compter sur un gouvernement capable de gouverner et sur la loyauté et le respect de citoyens fiers d'être Canadiens. La dimension canadienne doit être la synthèse et l'expression des diverses réalités culturelles que nous vivons individuellement et que nous partageons avec l'ensemble de nos concitoyens.

Nous pouvons défendre vigoureusement ce second objectif maintenant que nous avons expliqué le premier. Puisque l'unité canadienne dépend de l'acceptation et de l'appréciation de la diversité, on ne doit pas craindre de mettre en valeur le lien canadien. En fait, le sentiment de sécurité issu du respect et de l'affection qu'on porte à notre identité ne peut que favoriser notre loyauté envers l'association qui reflète ce respect.

Nous devons nous efforcer de bâtir une société aussi ouverte que possible, qui accepte et encourage la contribution de personnes très différentes et qui manifeste l'imagination nécessaire pour permettre à des entreprises communes de se développer sans détruire le caractère distinctif et l'individualité de ces diverses contributions. Plusieurs autochtones, par exemple, nous ont rappelé que leur culture et leur conception de la vie comportaient de nombreuses leçons dont les autres Canadiens pourraient tirer profit. Il nous semble évident, hélas, que notre société en général a un long chemin à parcourir pour comprendre ces leçons et les intégrer dans son expérience.

Nous devons aussi stimuler la prise de conscience, de la part de toutes les collectivités canadiennes, que leurs activités locales s'insèrent à certains égards dans le grand ensemble. Elles doivent se demander comment leurs activités particulières et leurs aspirations peuvent contribuer au bien-être général du pays.

Nous pouvons citer quelques réalisations importantes au cours de notre histoire, quelques-unes de caractère pan-canadien et d'autres de caractère plus régional, par exemple, la ruée vers l'Ouest et la construction des chemins de fer, la création du réseau canadien de télécommunications et les immenses ouvrages hydro-électriques du Québec, du Labrador et de la Colombie-Britannique.

Cependant, nous ne semblons pas encore avoir appris à coopérer de façon efficace dans plusieurs des secteurs d'activité susceptibles de forger notre avenir. Plusieurs de nos difficultés économiques, croyons-nous, tirent leur origine de notre incapacité actuelle de collaborer de façon à concurrencer avec succès quelques-unes des grandes nations commerçantes du monde. C'est sans doute un des secteurs où le leadership du gouvernement et de ses organismes est indispensable, mais le secteur privé a aussi un grand rôle à jouer. En fait, pour participer à un vaste projet économique ou à une opération commerciale d'envergure internationale, il est nécessaire de compter sur la collaboration de sociétés et d'individus occupant des postes différents et travaillant de concert.

3. L'adaptation des institutions politiques

Notre troisième et dernier objectif général a trait au gouvernement et consiste à s'assurer que les Canadiens œuvrent à modifier leurs structures constitutionnelles et leurs politiques publiques en fonction de l'évolution de la société canadienne et non à l'encontre de cette évolution. Exprimée de façon aussi directe, cette évidence paraît incontestable. Pourtant, dans la pratique nous avons trouvé de nombreux exemples d'attitudes et de coutumes contraires. Notre vie sociale et économique évolue en fonction de certaines influences; il nous semble que le devoir des politiciens est de comprendre ces influences le mieux possible et d'œuvrer au réajustement périodique des institutions publiques et des pratiques courantes qui en sont la conséquence. Sans doute est-ce là un phénomène continu, mais notre existence à tous serait infiniment simplifiée pour peu qu'on veuille l'accepter simplement comme une caractéristique du XXe siècle.

L'influence que peuvent avoir sur la réalité canadienne les tendances changeantes du commerce international et du pouvoir économique, le vieillissement de notre population, le déplacement vers l'ouest du centre de gravité de l'activité économique et industrielle, la croissance du régionalisme et l'avènement rapide d'une société québécoise distincte environnée d'une société nord-américaine, voilà autant de situations nouvelles qui méritent nos réflexions.

Nous proposons ici de reconstituer le système fédéral, non pas seulement pour aider les Canadiens à régler leurs difficultés actuelles mais encore pour que nous soyons davantage en mesure de faire face aux pressions futures au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

Notre point de vue

Dans notre communiqué de septembre 1977, nous avons manifesté notre intention de donner notre appui à ceux qui «s'interrogeaient sur la formule d'un meilleur Canada» et nous nous sommes prononcés en faveur d'une fédération canadienne c'est-à-dire «un système dont l'autorité politique est partagée par deux ordres de gouvernement, à la fois souverains et engagés à collaborer en association avec l'autre, dans le cadre d'une constitution». Nous avions aussi indiqué qu'à notre avis, un tel système est le mieux adapté pour traduire dans les faits la diversité de notre pays et la réalité de notre environnement géographique, social et économique.

Nous nous étions permis de faire une telle déclaration à cause de notre conviction qu'un système fédéral est beaucoup plus souple et accommodant que plusieurs ne veulent l'admettre, et aussi parce que nous avions la conviction que les Canadiens et leurs dirigeants politiques auraient le courage de faire les changements nécessaires pour assurer les besoins actuels et futurs de notre pays. La souplesse de notre système fédéral a d'ailleurs amplement été démontrée entre temps par les actions du gouvernement québécois qui, depuis novembre 1976, a profité de la marge de manœuvre très large que permettent les dispositions du système actuel. En ce qui concerne la volonté de réforme, nous pouvons déceler un assouplissement de l'opinion publique et une détermination des leaders politiques de s'attaquer de façon décisive au long processus de renouveau. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'accélérer.

Nous avons essayé de répondre à trois questions différentes. De quelle façon permettrons-nous au principe de dualité de s'exprimer dans tous les domaines où il se retrouve? Comment pourrons-nous le mieux réconcilier les forces régionalistes qui modifient sans cesse la société canadienne? Comment rendrons-nous «opérationnel» le principe du partage dans notre pays, à l'intérieur de nos gouvernements et dans leurs relations réciproques, de telle façon que la dualité, le régionalisme et les autres particularités de la vie canadienne soient reconnus à leur juste valeur?

Exposons ici quatre points généraux dont la compréhension apparaît nécessaire puisqu'ils soutiennent les conclusions formulées dans les chapitres suivants.

Nous pensons d'abord qu'une approche réaliste aux problèmes du Canada doit être aussi variée et exhaustive que les problèmes sont complexes. Il n'est pas possible d'apporter une réponse simple. Si nous voulons faire du Canada un pays mieux adapté aux besoins de tous ses citoyens, il faut mener la bataille sur plusieurs fronts.

Nous reconnaissons d'emblée, comme une caractéristique permanente et inévitable de la société canadienne, la nécessité de prévoir, parmi les communautés qui la constituent, de très grandes variations. Ces variations doivent tenir des caractéristiques, des possibilités, et des aspirations de ces communautés. Il en résultera des différences non moins sensibles d'une province à l'autre, nonobstant leur égalité constitutionnelle. Nous considérons même que c'est tout à fait naturel dans le cadre d'un système fédéral. L'Île du Prince-Édouard a une population inférieure à celle de Mississauga, en Ontario; faut-il en conclure que la première doive cesser d'être une province et que la seconde doive le devenir? Non! Cet exemple indique tout simplement que les dispositions fédératives conçues pour assurer la prospérité de l'Ontario comme celle de l'Île du Prince-Édouard, doivent rester infiniment accommodantes.

En troisième lieu, il nous paraît important, indépendamment du système choisi, de maintenir le principe de la flexibilité et de prévoir les mesures nécessaires pour réaliser les réajustements rendus nécessaires par l'évolution de la situation. Nous avons déjà signalé la rapidité avec laquelle évolue la réalité canadienne et jusqu'à quel point les perspectives générales se transforment ainsi que les goûts et les désirs de certains groupes. Il ne serait donc pas sage de concevoir une constitution qui placerait les générations futures dans un carcan. Il est, dès lors, souhaitable que le système politique et les structures constitutionnelles soient suffisamment souples pour permettre un réajustement progressif en fonction des circonstances et de l'évolution des besoins. Nous convenons que les sentiments de sécurité et de confiance des groupes constituant le pays détermineront leur consentement au maintien d'une constitution souple. Nous suggérons plusieurs façons d'atteindre cet objectif.

En quatrième lieu, nous proposons des modalités qui permettraient aux onze gouvernements majeurs du Canada de collaborer davantage et de réduire l'intensité des conflits qui caractérisent leurs relations réciproques. Pour améliorer les relations entre les gouvernements, nous croyons qu'il est nécessaire de franchir deux pas importants dans le domaine constitutionnel. Le premier serait de rendre plus clair le rôle des deux ordres de gouvernement; plusieurs des difficultés actuelles proviennent de la confusion qui règne au sujet des

responsabilités de chacun. D'autres difficultés résultent de l'exploitation par un ordre de gouvernement ou l'autre des ambiguïtés qui existent dans la définition de leurs rôles respectifs, tels que définis actuellement. L'autre pas à franchir serait de renforcer et de perpétuer les institutions nécessaires à la coopération intergouvernementale; nous possédons quelques institutions de ce type (par exemple, les conférences fédérales-provinciales) mais nous croyons qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

Voilà donc les quatre éléments de base qui inspirent notre approche en ce qui concerne certaines questions précises. Nous aborderons successivement, dans les trois prochains chapitres, les questions sociales, linguistiques ou culturelles (chapitre 5), notre vie économique et ses perspectives (chapitre 6) et l'appareil politique et constitutionnel du fédéralisme canadien (chapitre 7).

5 L'équilibre social

5 L'équilibre social

Introduction

Si la société canadienne a beaucoup changé depuis un siècle, on ne peut en dire autant d'un grand nombre de ses structures politiques et sociales. Nous allons tenter dans le présent chapitre de définir les besoins d'une société en transition, tout en identifiant et reconnaissant les valeurs de la vie canadienne qui ont résisté à cette évolution. On pourra dire que l'objet de cet essai est l'équilibre entre la permanence et le changement.

Essayons de faire le portrait du Canada vers 1867. On verrait apparaître au premier plan des représentations de notre dualité fondamentale. A l'arrière-plan, le paysage se composerait de fermes, de petites villes. Les personnages s'adonneraient aux activités principales de l'époque: agriculture, chasse, pêche, exploitations minière et forestière.

Ici et là une église; il y en avait une au moins dans chaque localité. En revanche, peu de signes de la présence de l'État. A peine esquissés, les symboles de ce qui deviendra les grandes idées et les projets grandioses du système fédéral pour plus d'un siècle.

Comparons ce Canada à celui d'aujourd'hui: on voit nettement ce qui a changé et ce qui est resté. La dualité essentielle dont nous avons parlé subsiste, encore qu'elle revête des formes nouvelles. La langue en est encore une composante, mais l'ethnicité l'est moins. Le Québec a gardé son caractère français. Mais l'extension territoriale et l'arrivée sur nos rives de nombreux immigrants font du Canada la patrie de gens d'origines diverses.

Aujourd'hui un Canadien sur trois vit dans une ville d'un demi-million d'habitants ou plus. Sans doute l'agriculture se pratique-t-elle encore chez nous mais elle réclame moins de bras. Le secteur primaire emploie moins de travailleurs que les usines, les services tertiaires ou les bureaux.

La plupart des Canadiens ignorent aujourd'hui comment on vivait autrefois; l'église ne joue plus son rôle social d'antan. Les institutions gouvernementales ont connu une croissance insoupçonnable il y a un siècle. Les grandes réalisations de l'époque de la Confédération, encore qu'elles soient toujours importantes aujourd'hui, ont été dépassées par la modernisation; le Canada s'est transformé en une société industrielle avec des réseaux de transport et de communications qui s'étendent sur le monde entier.

Cette modernisation s'est faite, progressivement et dans le calme en comparaison avec ce qui s'est passé dans bien d'autres pays. Mais le nouvel équilibre social, produit de la modernisation n'est pas encore très bien compris ni très bien intégré dans nos institutions.

La langue

La langue a toujours été au Canada, source de controverses. L'histoire de certains des affrontements linguistiques est encore dans bien des mémoires, surtout celles des Canadiens francophones. La question des écoles manitobaines, le Règlement 17 en Ontario pendant le premier demi-siècle de la Confédération, plus près de nous la question des

Gens de l'air, l'affaire Forest au Manitoba ou les Lois 22 et 101 au Québec, tout cela est inscrit dans l'histoire et fait partie de la crise de l'unité canadienne.

Il serait temps, pensons-nous, d'aborder le fond même de la question linguistique en la replaçant dans la dynamique du changement social et de se demander jusqu'à quel point les politiques linguistiques des gouvernements central et provinciaux reflètent ces changements.

La langue est pour l'homme un moyen de communication social. Il fut un temps où il suffisait dans un Canada plus rural de ne parler que la langue du foyer, le français ou l'anglais. L'une ou l'autre suffisait amplement à la vie quotidienne. Mais aujourd'hui la modernisation du pays a créé un réseau de relations sociales et économiques auquel les Canadiens doivent s'adapter. Cela se produit par un «transfert» à la langue de la majorité; dans la plupart des régions du Canada, longtemps dominées par les Canadiens d'origine britannique, cela a signifié, pour les minorités, passer à l'anglais.

Ce processus a été particulièrement sensible pour les communautés francophones qui ne se trouvaient pas dans la «ceinture bilingue» qui se prolonge du nord-est du Nouveau-Brunswick à travers le Québec et dans les parties limitrophes de l'Ontario. Dans ce cas la modernisation était synonyme d'assimilation linguistique à l'anglais. Les Canadiens français pouvaient jadis cultiver le sol, vendre leurs produits, participer au secteur primaire dans leur propre langue. Plusieurs le font encore. Mais hors Québec les mêmes francophones ne peuvent plus vendre de l'assurance ou faire de l'informatique en français seulement; bref ils ne peuvent plus occuper des emplois liés aux techniques de pointe ou au secteur des services uniquement dans leur langue. Au fur et à mesure que se faisaient sentir ces forces, les minorités francophones devenaient de moins en moins aptes à survivre comme communautés distinctes; leurs églises, leurs journaux, leurs écoles, leurs services professionnels, leurs entreprises familiales, tout cela était sujet aux mêmes pressions que les individus.

Le secteur privé ne fait que renforcer cette tendance. On ne parle guère qu'anglais dans le monde des affaires des provinces anglophones. Quant aux gouvernements, central ou des provinces anglophones, le fait qu'ils aient dispensé leurs services à peu près uniquement en anglais depuis le début de notre siècle, a eu pour résultat de décourager ceux qui entendaient conserver leur langue minoritaire, que ce soit le français dans les neuf provinces (à l'exception du Nouveau-Brunswick) ou toute autre langue. Les Canadiens français, en particulier ceux du Québec, ont bien compris la leçon.

La langue et le Québec

On se souviendra de ce que nous avons déjà dit de la tendance à la concentration dans certaines aires géographiques données des populations francophones ou anglophones du Canada. C'est au Québec qu'on retrouve la plupart des Canadiens français. Ils représentaient, en 1951, 82 p. cent de la population de la province, ils étaient, en 1976, 85 p. cent et selon les estimations démographiques ils seront 95 p. cent en 2001. A l'intérieur de la province, certaines communautés, anglophones à l'origine, (ailleurs que dans la région de Montréal) deviennent francophones. Certains indices permettent même de conclure à une

diminution de l'usage de l'anglais au Québec. En 1931, 17 p. cent de la population masculine québécoise ne parlait qu'anglais. Ils n'étaient plus que 9 p. cent en 1971. En même temps la proportion des francophones unilingues passait de 34 p. cent en 1931 à 45 p. cent en 1971.

Il en va tout autrement à Montréal. La ville abrite le siège d'un grand nombre de nos sociétés les plus importantes. Hier encore, la plupart ne travaillaient qu'en anglais, et ceci a eu un impact considérable sur l'usage linguistique dans la région. La communauté anglophone montréalaise prospère et continue à assimiler plus de personnes parlant d'autres langues que la majorité de langue française.

L'arrivée de nouveaux venus d'autres provinces et l'immigration ont renforcé la situation privilégiée de cette minorité au sein de la société québécoise. Une centaine de mille immigrants des Îles britanniques se sont établis depuis la Guerre dans la région métropolitaine de Montréal. En outre, ceux qui connaissent l'anglais sont plus nombreux que ceux qui ne connaissent que le français. Quant à ceux qui ne parlent ni l'une ni l'autre de ces deux langues, 70 p. cent seulement s'assimile à la majorité francophone. On ne saurait comprendre la question de la langue au Québec sans tenir compte aussi des efforts des Québécois pour s'attribuer un rôle légitime et actif dans le secteur privé de l'économie du Québec.

La langue: question de politique

On assiste depuis dix ans à une évolution considérable de la législation et des politiques linguistiques au Canada. Gouvernements central et provinciaux ont voulu adapter leur politique en matière linguistique à ces changements. Depuis 1966, le gouvernement central a cherché à assurer ses services à tous les citoyens dans la langue officielle de leur choix. Il a aussi voulu que les Canadiens des deux communautés linguistiques puissent avoir l'égalité des chances dans les emplois de l'administration fédérale; ils peuvent ainsi faire carrière en utilisant celle des deux langues officielles qu'ils préfèrent.

Le gouvernement central a aussi voulu, par des incitations financières et autres, convaincre les gouvernements provinciaux d'adopter des lois qui auraient pour effet de consacrer l'égalité de statut du français et de l'anglais en ce qui a trait aux services provinciaux.

Si, depuis quelques années, les gouvernements d'un grand nombre de provinces anglophones se montrent plus sensibles aux besoins de leurs communautés françaises, il reste que la plupart d'entre eux ne se sont engagés que très lentement dans cette voie. Ils ont hésité à donner à ces changements une forme législative.

Les différences d'orientation entre le gouvernement central et la plupart des provinces anglophones se sont à présent étendues au Québec. Trois gouvernements québécois successifs ont fait voter des textes linguistiques qui donnent un rôle de plus en plus important au français dans la vie de cette province. Le dernier en date—la Loi 101—fait du français la seule langue officielle de la province; il indique avec précision les circonstances dans lesquelles institutions ou particuliers doivent utiliser la langue de la majorité provinciale pour la prestation ou la réception de services.

Du point de vue du gouvernement central, le Canada serait un état fédéral où coexistent deux sociétés, la francophone et l'anglophone, qui ne connaissent pas de frontières interprovinciales. Il juge qu'il est nécessaire que les institutions politiques et les programmes du gouvernement central reflètent mieux cette dualité linguistique.

Les gouvernements provinciaux ont une autre façon de voir les choses. Tous servent des populations unilingues. Le Nouveau-Brunswick fait exception à cette règle et compte chez lui 34 p. cent de francophones, minorité importante qui est concentrée dans la partie nord-est de son territoire, limitrophe du Québec. Au Québec, en revanche, seule province du Canada où le français soit la seule langue officielle, la minorité anglophone ne regroupe que 13 p. cent de la population.

Dans toutes les autres provinces canadiennes, la minorité francophone représente moins de 7 p. cent de la population. Faut-il s'étonner dans ces conditions, le Nouveau-Brunswick excepté, que les politiques linguistiques des lois ou des pratiques assurent la prépondérance de la langue de la majorité provinciale dans les services gouvernementaux?

Ces différences de politiques entre le fédéral et le provincial, voire entre les gouvernements provinciaux entre eux, ne constituent pas nécessairement un obstacle majeur à l'unité canadienne.

Il est en effet dans la nature du fédéralisme que chaque ordre de gouvernement soit pleinement souverain dans sa sphère de compétence. Pour cette raison chacun des onze gouvernements devrait être libre de réagir à une situation qui lui est particulière.

On a appliqué cette formule avec beaucoup de succès dans une autre fédération: la Suisse. Ses provinces—les cantons—sont toutefois libres de choisir leur administration, leur langue de service et leur langue de travail. Au niveau fédéral, cependant, les citoyens de la Confédération helvétique ont le droit de réclamer qu'on les serve dans n'importe laquelle des trois langues officielles de leur pays.

Quoi qu'on puisse arrêter en matière linguistique, on ne saurait manquer de tenir compte des réalités sociales du Canada et des principes qui sont à la base de notre régime gouvernemental. Dans ces conditions, la politique linguistique d'un pays comme le Canada ne peut être autre chose qu'un compromis.

La politique linguistique: le gouvernement central

C'est en 1966 que le gouvernement central a tracé les grandes lignes de sa politique linguistique. Désormais, les fonctionnaires fédéraux devaient être en mesure de communiquer, oralement ou par écrit, avec leurs collègues dans la langue de leur choix. Conformément aux propositions de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, le Parlement avait donné une forme législative à cette politique en votant la Loi de 1969 sur les langues officielles. Ce texte déclare l'anglais et le français égaux en statut, droits et privilèges dans toutes les institutions fédérales.

L'évolution des politiques et des usages du gouvernement central depuis treize ans a abouti à la situation suivante: les problèmes et les tensions actuels tiennent davantage à la langue de travail qu'à la langue de service.

En ce qui concerne la langue de travail des institutions fédérales, la politique de 1972 portait ses efforts à assurer aux fonctionnaires fédéraux la possibilité de travailler dans la langue de leur choix dans la Région de la capitale nationale, à Montréal et dans d'autres parties du Québec, dans le nord-est ontarien et le nord-est du Nouveau-Brunswick.

En 1975, nouvelle modification. Il a alors été décidé que les agents du gouvernement central pourraient travailler en anglais ou en français dans la Région de la capitale nationale. Ailleurs, la langue de travail de l'administration serait normalement le français au Québec, l'anglais et le français au nord-est du Nouveau-Brunswick et dans quelques parties de l'Ontario et l'anglais partout ailleurs. Une considération particulière devait être portée aux intérêts des groupes minoritaires de langue officielle. En 1977, le gouvernement central a cependant insisté sur l'emploi unilingue dans la prestation de services au Québec.

En dépit des fluctuations des treize dernières années de la politique fédérale en matière de bilinguisme, on peut dire que l'accès du public aux services fédéraux dans la langue de son choix a été grandement facilité. On a beaucoup fait en relativement peu de temps. Il n'est pas moins significatif que la proportion des francophones dans l'administration fédérale est à peu près égale à la proportion des francophones dans la population canadienne, et ce pour la première fois depuis le début de ce siècle. En effet, 27.6 p. cent des fonctionnaires fédéraux étaient, en 1977, de langue maternelle française.

Si on veut voir l'aspect négatif de cette politique, il faut tenir compte du coût et de l'inefficacité des tentatives pour introduire une langue seconde chez les fonctionnaires anglophones. Certains n'ont pas reçu un entraînement adapté à leur emploi ou n'ont pas atteint un degré qui leur permette de travailler dans l'autre langue de manière satisfaisante. D'autres n'ont pas eu l'occasion d'utiliser leurs nouvelles connaissances linguistiques et ont vraisemblablement perdu ce qu'ils ont acquis à si haut prix. D'autre part, les fonctionnaires francophones sont largement sous-représentés dans les postes supérieurs et dans les catégories clé des domaines scientifiques; en revanche ils sont sur-représentés dans les emplois de soutien. De plus, certaines tendances semblent indiquer que la représentation des Québécois francophones dans les postes clé de la fonction publique est en baisse.

Il est vital que la politique linguistique du gouvernement central ait la faveur du public. Le succès dépend de la manière dont le gouvernement attaquera les questions qui intéressent vraiment ses administrés. Il ne s'agit pas seulement de donner à tout le monde une chance égale pour entrer dans l'administration fédérale mais de permettre à chacun de travailler dans sa propre langue. Trop nombreux encore sont les francophones privés de cette chance, même s'ils représentent plus du quart de la fonction publique tout entière. Une étude de 1975 indique que 12 p. cent seulement des fonctionnaires consultés ont répondu qu'ils travaillaient en français. En 1977, 12 p. cent à peine des postes au sein de l'administration fédérale portaient la mention «français essentiel».

Les politiques fédérales en matière linguistique seront d'autant mieux accueillies par la population que les mesures administratives les concernant seront équitables et fructueuses et perçues comme telles. C'est parce que le gouvernement central, depuis quelques années, a beaucoup fait pour nos deux langues officielles que nous sommes actuellement en mesure de consolider les gains acquis.

Depuis 1867, l'AANB garantit l'égalité des deux langues au Parlement du Canada comme aux tribunaux fédéraux. Le temps est maintenant venu d'étendre davantage cette consécration constitutionnelle des droits linguistiques. Le public doit avoir le droit à des services en français ou en anglais aux sièges sociaux de tous les ministères, institutions ou sociétés de la Couronne du gouvernement central comme dans tous les bureaux de cette administration dans la Région de la capitale nationale.

Les textes constitutionnels doivent consacrer ce droit. Ailleurs il y aurait lieu d'assurer ces services en français et en anglais partout où il existe une demande suffisante et où la chose est possible.

Il y aurait également lieu de faire consacrer par les textes organiques l'égalité des deux langues officielles en tant que langues de travail dans l'administration fédérale de la Région de la capitale nationale, comme dans tous les tribunaux fédéraux et aux sièges de tous les ministères, institutions ou sociétés de la Couronne du gouvernement central. Ailleurs la langue usuelle—ou les langues usuelles—des services intérieurs des institutions fédérales doit être la langue (ou éventuellement les langues) qui sont normalement utilisées dans la province où fonctionne l'institution fédérale en cause, sans préjudice toutefois au droit du particulier à des prestations de services en anglais ou en français.

Les textes constitutionnels devraient encore consacrer le droit du justiciable à témoigner dans la langue de son choix devant tous les tribunaux. Cette consécration doit également comprendre le droit de tous les citoyens à l'accès aux services de télévision ou de radio en français ou en anglais ainsi que la disponibilité dans les deux langues officielles de tous les documents imprimés destinés au public en général.

La politique linguistique: les gouvernements provinciaux

C'est au niveau provincial que les lois sur la langue ou leur texte d'application ont provoqué les conflits les plus aigus. Ils ont servi de catalyseur à nos deux grandes communautés linguistiques exacerbant pour de longues années les rapports entre francophones et anglophones. Le ressentiment provoqué chez les Canadiens français par la sévérité des mesures restreignant l'accès à l'enseignement en français en Ontario, au Manitoba et dans d'autres provinces à la fin du XIXe siècle et au début du XXe a très largement débordé les cadres de ces provinces.

Plus récemment les Lois 22 et 101 du Québec ont suscité de graves appréhensions non seulement chez les anglophones du Québec mais aussi chez ceux du pays tout entier.

On s'est énormément préoccupé des conséquences sur le plan politique de la situation démographique de la minorité anglophone du Québec et des minorités francophones des autres provinces. Notre examen de la situation démographique confirme le bien fondé de ces préoccupations.

Le rythme d'assimilation des minorités de langue française est relativement élevé; il semble s'accélérer dans toutes les provinces. De 1961 à 1971 le nombre d'enfants de moins de quatre ans de langue maternelle française est passé de 29,000 à 19,000 au Nouveau-Brunswick, de 48,000 à 35,000 en Ontario et de 19,000 à 13,000 dans les autres provinces de langue anglaise. Du fait notamment de la généralisation du bilinguisme et d'une urbanisation plus forte (ce qui multiplie les occasions de contact avec la majorité linguistique) le taux de mariage entre francophones et non francophones est relativement élevé dans presque toutes les minorités francophones, les Acadiens du Nouveau-Brunswick excepté. Ce taux oscille entre 30 et 60 p. cent et s'accompagne d'un passage à l'anglais comme langue du foyer dans près de 90 p. cent des cas.

C'est parce qu'ils ont pris conscience de ces réalités que les gouvernements des provinces anglophones (à l'exception de celui du Nouveau-Brunswick) n'ont guère tenté de s'engager dans la voie de grandes réformes linguistiques. En revanche les francophones du Québec et leur gouvernement y ont trouvé une raison supplémentaire de multiplier leurs efforts en vue d'assurer chez eux la primauté du français.

Nous ne saurions qu'approuver ces efforts déployés par le gouvernement du Québec et ses ressortissants afin d'assurer la prééminence de la langue et de la culture françaises sur leur territoire. Nous pensons que les Québécois doivent sentir que cette langue et cette culture se trouvent actuellement en aussi bonne posture, à court et à long terme, que la langue et la culture des anglophones en Ontario et ailleurs. Rien ne saurait nuire davantage à la cause de l'unité canadienne, nous semble-t-il, que le rejet par les Canadiens anglophones des aspirations actuelles des Québécois francophones. Nous sommes persuadés de la légitimité des dispositions constitutionnelles qui permettent aujourd'hui aux provinces d'adopter des textes et des règlements d'application qui conviennent aux structures sociales du Canada d'aujourd'hui ou de demain.

Les textes constitutionnels actuels ne consacrent de droits linguistiques que dans deux provinces: le Québec et le Manitoba. L'Acte de l'AANB (1867) et la Loi sur le Manitoba de 1870 n'ont cependant à cet égard qu'un caractère en quelque sorte institutionnel; ils n'intéressent, par exemple, que la langue des assemblées délibérantes ou du Palais.

Mais les choses ont bien changé depuis 1867. Le Nouveau-Brunswick a adopté en 1969 une loi qui fait du français et de l'anglais deux langues officielles. Au Manitoba, l'article 23 de la loi constitutive de la province avait établi, en 1870, une forme de bilinguisme institutionnel. L'article fut toutefois rendu inopérant en 1890 par une loi qui vient tout juste d'être déclarée inconstitutionnelle par une cour du Manitoba. Il y a appel, en ce moment, de cette décision.

Quant au Québec, il s'était déjà engagé dans la voie du bilinguisme bien au-delà des obligations que lui imposait l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Récemment, quelques articles de la Loi 101 ont été frappés d'inconstitutionnalité au motif

qu'ils violaient cet article 133. Là encore il y a appel de cette décision. Nous sommes donc, au niveau provincial, en présence d'une situation confuse qui ne peut engendrer que frustration et antagonisme.

Il existe à notre avis deux façons d'assurer, au niveau provincial, la protection des droits linguistiques des minorités. La première serait d'étendre la portée de l'article 133 à quelques-unes ou à toutes les autres provinces. La seconde serait d'écarter les garanties constitutionnelles et d'inviter les provinces à assurer par législation la protection de leurs minorités, en tenant compte de leur situation respective et avec l'espoir que se développe, entre les provinces, un consensus sur un dénominateur commun qui serait éventuellement inscrit dans la constitution du pays.

Après mûre réflexion, nous en sommes venus à la conclusion que cette deuxième façon s'avérera la plus sage, à long terme, et la plus susceptible de réussir. Elle comporte moins de risques d'affrontement, et serait plus conforme à l'esprit d'un système fédéral.

Cette solution suscitera, nous le prévoyons, des protestations. Au départ, en effet, elle privera la minorité anglophone du Québec et la minorité francophone du Manitoba de l'expression constitutionnelle de certains droits. N'oublions pas, cependant, dans le cas du Manitoba, que ces garanties constitutionnelles ont été ignorées depuis plus de soixante-quinze ans.

En ce qui a trait à la minorité anglophone du Québec, notre but n'est certes pas de suggérer que soit commise quelque injustice. Nous voulons plutôt témoigner du mouvement irréversible qui veut rendre le Québec de plus en plus français. Nous croyons que nul obstacle constitutionnel, qui ne s'appliquerait pas aux autres provinces, ne devrait pouvoir entraver la marche du Québec vers sa francisation, et qu'en conséquence les dispositions de l'article 133 devraient être abrogées dans la mesure où elles entreraient en conflit avec les aspirations québécoises.

Nous avons cependant confiance: plus, nous sommes convaincus que le retrait des obligations constitutionnelles imposées par l'article 133 n'empêchera pas les Québécois francophones, non plus que le gouvernement du Québec, de continuer, en toute liberté et par le biais de lois provinciales, à traiter sa communauté anglophone avec générosité.

Nous nous attendons à ce que les droits de la minorité anglophone continuent à être respectés dans les domaines de l'éducation et des services sociaux. Ces droits, il importe de le souligner, ne sont pas garantis par la constitution canadienne. Et pourtant ils sont reconnus, déjà, dans la Loi 101, la Charte de la langue française, qui émane d'un gouvernement péquiste. Ainsi, avons-nous la preuve, au Québec, que les droits de la communauté anglophone peuvent être protégés, sans pour autant qu'il y ait contrainte constitutionnelle, et que les gouvernements de cette province sont tout à fait capables de réconcilier l'intérêt de la majorité et les préoccupations de la minorité.

Nous notons aussi que des progrès ont été accomplis au Canada anglais et que la situation des minorités francophones s'améliore, notamment au Nouveau-Brunswick et en Ontario. L'entente conclue entre les premiers ministres provinciaux, à Montréal en 1978, relativement à l'éducation, en est un exemple. A cette occasion, en effet, les premier ministres de

chacune des provinces se sont engagés à faire tout ce qui était en leur pouvoir afin de dispenser l'enseignement en français et en anglais dans leurs écoles primaires et secondaires. Le droit d'utiliser le français dans les cours criminelles de certaines régions de l'Ontario, est un témoignage dans le même sens. Et on pourrait ajouter d'autres exemples des progrès faits en direction d'une réconciliation.

La réalité des choses nous porte à penser que les minorités francophones pourront obtenir davantage par le biais d'un consensus social et par le biais de législations provinciales qu'elles n'obtiendraient, à l'heure actuelle, par le biais de garanties constitutionnelles. C'est ce consensus que nos recommandations visent à mettre en relief. Aussi nos recommandations s'adressent-elles à toutes les provinces, celle qui est française, celles qui sont anglaises, celle qui est bilingue. Plutôt que de brandir la menace de la constitution, elles font appel à l'intelligence et au sens de l'équité de la population.

Nous sommes persuadés d'autre part que les enfants de tous les citoyens canadiens qui passent d'une province à l'autre doivent pouvoir poursuivre leurs études dans la langue (l'anglais ou le français) qu'ils auraient choisie dans la province qu'ils ont quittée. Il nous semble parfaitement juste et équitable que tous les francophones et tous les anglophones aient accès dans leur langue aux services essentiels de bien-être et de santé, chaque fois que leur nombre le justifie. La même observation vaut pour les accusés dans des affaires de caractère pénal. Ce sont là, selon nous, les droits essentiels que les minorités francophones ou anglophones sont en droit d'exiger de leurs provinces. Nous recommandons également leur incorporation à des lois provinciales. Dès que toutes les provinces auront convenu d'une formule en ce qui concerne n'importe laquelle des matières précitées, elle devrait être intégrée à la Constitution et transformée en loi organique.

Enseignement de la langue seconde

Les gouvernements ne sauraient répondre aux exigences de la dualité linguistique à laquelle ils doivent rester sensibles si on ne retrouve pas dans les grandes administrations, en nombre suffisant, des personnes également à l'aise dans les deux langues. On peut en dire autant du secteur privé en général et des grandes sociétés qui sont quotidiennement en contact avec nos deux communautés linguistiques. L'expérience vécue par d'autres fédérations bilingues ou multilingues confirme l'importance de la chose. C'est dire que le Canada aura toujours besoin d'hommes et de femmes connaissant très bien le français et l'anglais. C'est à eux que seront ouvertes les grandes carrières dans les institutions publiques ou privées qui revêtent chez nous un caractère véritablement national.

Si les citoyens de toutes les provinces veulent être également en mesure d'y prendre leur place ils devront tous s'assurer que l'enseignement de la langue seconde chez elles, dans leurs institutions d'enseignement, soit axé sur les exigences pratiques, fonctionnelles, de la communication avec l'autre communauté linguistique parlant l'autre langue officielle.

On peut sans doute faire état de notables améliorations dans la façon dont est enseignée l'autre langue officielle dans les écoles canadiennes. Il reste pourtant que la plupart des élèves à qui on a enseigné le français et l'anglais tout au long de leurs études sont encore loin de pouvoir s'exprimer avec facilité et de se faire comprendre dans l'autre langue

officielle. Il serait bon que les provinces revoient les méthodes et les procédés actuels d'enseignement du français ou de l'anglais comme langue seconde, de manière à en améliorer la qualité à tous les niveaux et de manière aussi à en faciliter l'accès le plus possible.

Il n'est pas douteux que l'encouragement financier donné par le gouvernement central aux services d'enseignement mis à la disposition des minorités francophones ou anglophones et à l'enseignement de la langue seconde ont encouragé les provinces à augmenter, en nombre et en qualité, leurs services à cet égard. Cependant la diminution de la participation financière du gouvernement central en ce domaine, suivant de près une déclaration récente et positive des premiers ministres provinciaux, ne risque-t-elle pas d'assombrir les perspectives, notamment dans les provinces qui ont à peine commencé à introduire, à développer ou à améliorer les services qu'elles proposent à leur minorité francophone? Il n'est pas exclu que ces objectifs soient désormais poursuivis avec plus de timidité. Il est grand temps malgré tout que les provinces tiennent parole, qu'elles agissent seules s'il le faut dans le domaine de l'enseignement de la langue minoritaire. C'est aux provinces et aux minorités linguistiques elles-mêmes, et non au gouvernement central qu'il appartient d'appuyer l'action culturelle des minorités anglophones ou francophones partout où celle-ci revêt un caractère local ou provincial.

Il paraît plus conforme à l'esprit du fédéralisme canadien de réserver l'action fédérale dans le domaine culturel, chaque fois que sont en cause des minorités «de langues officielles», à des activités de caractère inter-régional, national ou international. Depuis une dizaine d'années, par exemple, Radio-Canada et d'autres institutions fédérales à vocation culturelle—l'ONF, par exemple, ou le Conseil des Arts—ont tenté, non sans succès, d'améliorer leurs services aux minorités linguistiques dites «de langues officielles». Mais si les représentants des groupes francophones ont volontiers reconnu les progrès réalisés par Radio-Canada en ce qui concerne la satisfaction des besoins des minorités francophones, ils n'en ont pas moins rappelé l'intérêt de donner un caractère plus régional à ces services comme à bien d'autres de langue française. Il reste encore beaucoup à faire pour assurer aux diverses minorités francophones ou anglophones de meilleurs services. Ce devrait être l'oeuvre d'institutions dont l'action s'étend au Canada tout entier, à caractère inter-régional. A cet égard la compétence du gouvernement central est incontestable.

La pluralité ethnique du Canada

Depuis un siècle, depuis la Confédération, la composition ethnique de la population canadienne est devenue de plus en plus variée. Notre premier recensement remonte à 1871. A cette époque moins de dix p. cent des Canadiens pouvaient se réclamer d'une origine autre que britannique ou française. Aujourd'hui les Canadiens d'autres origines que celles-là représentent plus du quart de la population.

Ces changements donnent une idée des effets considérables de l'immigration sur la société canadienne depuis lors. On se rend de plus en plus compte de la mesure dans laquelle cette diversité accrue a pu enrichir l'existence culturelle du Canada. Il reste que lorsqu'on parle du pluralisme canadien il arrive qu'on oublie d'établir entre lui et les autres caractères de la vie canadienne les rapports qu'il faut. On a parfois pu conclure du

caractère de ces débats à un conflit entre la dualité traditionnelle de notre pays et sa diversité de plus en plus grande. Pourtant il n'y a pas d'opposition entre ces deux concepts, le pluralisme s'inscrivant naturellement dans le cadre de la dualité canadienne fondamentale.

Les difficultés en ce domaine sont également accrues par le fait qu'on n'a pas su non plus distinguer nettement les rapports entre pluralisme et régionalisme. La vérité c'est que l'impact de l'immigration sur la société canadienne a été inégal, en deux sens au moins: historiquement et géographiquement. Si on se refère à l'histoire on constate que le caractère de l'immigration a varié au gré des besoins mouvants de la société canadienne et de l'évolution sociale des pays d'origine où on allait chercher ces nouveaux venus. Au début du siècle l'Ouest a été peuplé surtout d'immigrants venus de l'Europe centrale ou orientale. A présent c'est de l'Asie du sud, de l'Europe du sud et de l'Amérique latine qu'ils nous viennent en grand nombre.

L'impact de l'immigration a été inégal aussi, géographiquement parlant. Elle a marqué beaucoup plus certaines régions et certaines villes que d'autres. La diversité ethnique des provinces de l'Ouest, par exemple, est beaucoup plus considérable que celle du Québec ou de la région Atlantique, l'Ontario ressemblant d'ailleurs plus à l'Ouest qu'à l'Est à cet égard. En fait la dualité ethnique du Québec et des provinces atlantiques reste conforme à ce qu'elle était au début: 90 p. cent de leur population en est encore originaire. Seule, dans l'est du Canada la région métropolitaine de Montréal fait exception à la règle. Les Canadiens qui ne sont d'origine ni britannique ni française y constituent en effet le cinquième environ de la population.

On oublie pourtant trop souvent cette inégalité dans la diversité en traitant du caractère culturel de l'ensemble du Canada. On envisage trop souvent la politique culturelle sous l'angle d'une diversité qui serait commune au pays tout entier. Le fait est que les membres des divers groupes ethniques ont joué un rôle infiniment plus important dans le développement de certaines provinces ou de certaines localités que dans d'autres. Leur apport a été souvent fondamental. C'est dans un cadre régional ou provincial que les diverses communautés ethniques ont pu s'organiser et s'exprimer plus efficacement et que le pluralisme s'est transformé en une réalité sociale vivante.

C'est pour cette raison que nous pensons que le pluralisme canadien doit être étroitement associé, au double plan de la pensée et de l'action, au régionalisme canadien. Le pluralisme linguistique a pris toute son importance au niveau provincial. C'est là qu'il doit se manifester et s'alimenter surtout. Nous recommandons donc la prise en charge au premier chef par les gouvernements provinciaux de l'appui à donner au multiculturalisme au Canada, notamment par une participation financière à l'action des organismes ethno-culturels. Nous proposons aussi à ces grandes associations ethno-culturelles de conjuguer plus étroitement leur action avec celle des gouvernements provinciaux. C'est ainsi que grâce à des initiatives de caractère provincial le multiculturalisme saura trouver son expression la plus efficace.

On aurait tort pourtant d'envisager le pluralisme canadien sous l'angle unique de la culture. Il existe encore bien d'autres questions sociales importantes qui méritent l'attention des Canadiens en général et singulièrement de ceux qui ont la charge des intérêts de

ces communautés ethniques. On songe ici à des questions essentielles telles que l'égalité des chances, le partage des avantages matériels du Canada et de la discrimination raciale ou ethnique qui peut parfois se manifester chez nous. Ce sont là des questions aussi importantes que celles de la culture dont on parle si souvent. Pour peu que nous voulions assurer l'unité d'un pays comme le nôtre, dont la population est d'origine si diverse, nous ne saurions nous en tenir au seul aspect culturel de cette diversité; ces questions d'ordre social sont fondamentales. L'avenir que nous recherchons en commun doit mettre en cause tous les Canadiens, faute de quoi nous n'aurons peut-être pas d'avenir du tout.

Les premiers Canadiens

La Commission est parfaitement sensible à la complexité de la politique à suivre dans le cas des autochtones. Commençons par préciser que les autochtones, *en tant que peuple,* connaissent un statut spécial depuis la Confédération, et même avant. L'article 91 de l'AANB confie au Parlement du Canada le droit exclusif de légiférer en ce qui concerne «les Indiens et les terres réservées aux Indiens». On a jugé depuis que ces termes comprennent aussi les Inuit (ou Esquimaux). Cette compétence fédérale exclusive en matière d'«indianité»—selon un mot employé par l'actuel juge en chef de la Cour suprême du Canada—est de caractère unique: c'est la seule disposition qui confie au Parlement une compétence législative à l'endroit d'un groupe particulier de personnes. La Loi sur les Indiens définit d'autre part pour des fins administratives, qui est légalement reconnu comme «Indien».

Nous savons que les questions qui se posent aux autochtones du Canada et, partant, à tous les Canadiens, soulèvent des problèmes philosophiques fondamentaux et que, tôt ou tard, tous les pays qui ont chez eux des minorités indigènes devront les envisager. La plupart de nos autochtones ressentent un profond attachement au territoire qu'ils habitent et ont habité: la reconnaissance de ce fait doit-elle être au départ de nouveaux rapports entre eux et la société canadienne? Ou le pays doit-il tenir compte de la situation déprimante des Indiens dans plusieurs régions rurales et, de plus en plus, dans plusieurs villes, pour assumer un véritable engagement national à l'égard de leur bien-être?

Ces questions sont essentielles. Leur réponse dépendra de l'évolution de nos rapports avec les premiers Canadiens dans la prochaine décennie. Cette réponse presse. Pour aider la réflexion sur ce sujet, nous présentons ici quatre options possibles: éteindre progressivement le statut spécial des autochtones, reformuler le rôle fédéral à leur égard, reconnaître une souveraineté des autochtones, ou leur donner une citoyenneté privilégiée.

Extinction progressive du statut spécial

La première option mettrait fin, le plus rationnellement possible, au statut constitutionnel particulier des autochtones, de même qu'à la relation particulière qui les lie au gouvernement central. Ceux qui proposent cette option jugent que l'article 91(24) de l'AANB est une arme à double tranchant. Sans doute accorde-t-il aux autochtones, ou à la plus grande partie d'entre eux, un statut particulier comme peuple; mais il en est résulté la perpétua-

tion d'une sujétion malsaine envers le gouvernement central en général et le ministère des Affaires Indiennes et du Nord plus spécifiquement. L'extinction du statut particulier, croit-on, éliminerait cette sujétion en faisant disparaître les programmes spéciaux d'assistance aux Indiens, en réglant rapidement toutes leurs revendications territoriales légitimes. Ces revendications réglées, on pourrait ensuite assurer les droits individuels des autochtones. Ils deviendraient alors membres égaux et autonomes de la société canadienne.

Les défenseurs de cette thèse jugent que la reconnaissance actuelle d'une «égalité, mais distincte», des autochtones a entraîné la négligence de leur intérêt général, comme cela s'est passé dans d'autres sociétés qui ont voulu retenir cette solution au problème de leurs minorités particulières. Le livre blanc du gouvernement central qui formulait en 1969 une nouvelle politique à l'égard des Indiens—il n'eût pas de suite—proposait cette extinction d'un statut particulier. La réaction des Indiens «inscrits» (admis aux bénifices de la Loi sur les Indiens) et des autres autochtones fut si vive que ce document fut vite retiré. Dans le rejet du statut particulier, les autochtones voyaient une menace et voulaient s'opposer énergiquement à une attitude qu'ils considéraient analogue à celle présente pendant une grande partie du XXe siècle aux États-Unis. Pourtant, la politique canadienne avait été différente en reconnaissant à la fois le statut particulier des autochtones et leur attachement ancestral au territoire.

Un rôle fédéral reformulé

Une deuxième option permettrait la conservation du statut constitutionnel particulier et l'attachement au territoire. On reconduirait alors, en le précisant, le rôle du gouvernement central dans le vaste domaine des affaires des autochtones. Ceux qui sont favorables à cette thèse voudraient que le gouvernement central continue d'exercer ses attributions traditionnelles selon de nouvelles modalités, en donnant aux autochtones le choix suivant: continuer à vivre sur leurs territoires ou s'intégrer à la société canadienne générale. En un premier temps, cette option entraînerait le regroupement de tous les programmes d'assistance aux autochtones dans un ministère central unique où les autochtones eux-mêmes seraient largement représentés aux niveaux administratifs supérieurs. Des programmes fédéraux particuliers favoriseraient le progrès économique dans les territoires réservés, soutiendraient la construction de logements adéquats et la mise en place des services essentiels dans les domaines du bien-être social, de l'éducation ou de la santé.

Ce ministère offrirait les mêmes services aux autochtones qui habitent les villes, évitant ainsi de pénaliser ceux—et ils sont nombreux—qui ont choisi ce mode de vie. Les autochtones pourraient ainsi librement choisir soit de continuer à vivre au sein de leurs collectivités traditionnelles habitant les territoires, soit de se mêler avec moins d'appréhension à la société générale grâce à l'appui qui leur serait fourni.

Souveraineté des autochtones

Cette option propose plus radicalement de reconnaître qu'en tant que propriétaires primitifs du Canada, les autochtones ont droit à une part qui assure leurs besoins actuels et futurs. Les défenseurs de cette souveraineté jugent que les autochtones eux-mêmes, à

l'aide d'institutions autonomes et souveraines, doivent assurer leur bien-être socio-économique et leur développement culturel. Plusieurs autochtones pensent que pour y parvenir, ils doivent mettre une certaine distance entre eux et l'ensemble de la société canadienne.

Cette thèse connaît diverses formulations mais cette souveraineté autochtone implique généralement l'auto-détermination par la création d'institutions autonomes propres aux communautés autochtones. Celles-ci devraient alors disposer de territoires et de ressources suffisantes pour assurer un niveau de vie convenable. Les citoyens de ces nouvelles juridictions seraient soumis aux lois et règlements de leur propre création. Certaines formulations veulent même soustraire entièrement les territoires des autochtones aux actuelles juridictions, centrale, provinciale ou municipale.

Cette thèse peut sembler s'opposer aux traditions et à l'histoire du Canada. Ceux des autochtones qui y souscrivent y voient un retour à l'état de choses tel qu'il existait au moment de l'arrivée des premiers Européens.

Citoyenneté privilégiée

Cette option combine des éléments des deux précédentes. Elle insiste à la fois sur le caractère particulier des autochtones et sur leurs rapports inévitables avec la société canadienne. Sous cette option tout autochtone serait éligible à tous les programmes, toutes les politiques ou tous les services assurés aux Canadiens en général par leurs administrations centrale, provinciale ou municipale, avec cependant une catégorie supplémentaire.

Figureraient à cette catégorie supplémentaire toutes les formes d'assistance conçues pour les seuls autochtones, d'où leur «citoyenneté privilégiée». Les partisans de cette solution soulignent la dette énorme que chacun de nous a envers les premiers Canadiens et ils veulent que cette reconnaissance trouve une expression permanente dans la vie canadienne. Autrement dit, et même si certains programmes d'assistance aux autochtones pourraient changer selon les circonstances, cette reconnaissance serait maintenue. L'engagement que nous prendrions envers les autochtones, la recherche de leur bien-être, resteraient au premier rang de nos priorités.

En exposant ces quatre grandes options, la Commission reste consciente de la complexité des questions qui se posent tant aux autochtones qu'aux gouvernements. Nous n'avons nullement l'intention d'en choisir une plutôt qu'une autre. Nous doutons même qu'une seule option puisse satisfaire tous les autochtones ou même qu'il y ait une seule «question autochtone».

En faisant nos propositions nous avons voulu tenir compte du caractère incertain de la conjoncture actuelle. Nous avons retenu cinq recommandations qui, en grande partie, peuvent être appliquées directement par les gouvernements provinciaux. Il reste cependant qu'elles ne sauraient l'être sans collaboration avec les représentants autorisés des autochtones du Canada.

Nous croyons le moment venu pour le gouvernement central d'agir avec rapidité et énergie pour assurer une totale égalité juridique des hommes et des femmes sous l'autorité de la

Loi sur les Indiens. Nous proposons la modification des articles 11 et 12 de ce texte, de manière que les Indiens et les Indiennens puissent désormais acquérir ou perdre leur statut de la même façon.

Nous faisons deux autres propositions: elles visent plutôt les attitudes sous-jacentes à la politique du gouvernement central vis-à-vis des autochtones plutôt que l'aspect proprement juridique de la Loi sur les Indiens. Nous pensons d'abord que le gouvernement central devrait faire de plus grands efforts pour promouvoir et protéger les langues et les cultures autochtones. Nous pensons aussi—c'est une suggestion analogue—que le gouvernement central devrait également rendre plus facile les communications entre les autochtones du Canada et les indigènes d'autres pays. Puisqu'il a de l'expérience dans ce domaine et parce qu'il est un membre respecté de la communauté internationale, le Canada pourrait montrer la voie dans ce domaine neuf et d'importance historique inconstestable.

Nos deux propositions suivantes s'adressent simultanément aux gouvernements central et provinciaux. Elles traitent de la place des autochtones dans le Canada de demain. Puisque les deux ordres de gouvernement s'occupent sérieusement à l'heure actuelle de réforme constitutionnelle, nous pensons qu'il serait bon qu'on discute de la situation constitutionnelle des premiers canadiens. Plus précisément les autorités provinciales et fédérales devraient engager des pourparlers directs avec les représentants des Indiens, des Inuit et des Métis en vue d'arrêter avec eux des dispositions constitutionnelles propres à assurer à nos autochtones la place qui leur revient dans la société canadienne.

Nous recommandons deuxièmement que les gouvernements central et provinciaux se rencontrent afin de définir de concert leurs attributions constitutionnelles respectives dans les domaines de la santé, du bien-être, de l'habitat et de l'enseignement qui intéressent les Indiens inscrits et non inscrits, les Inuit et les Métis vivant dans les réserves, sur les terres de la Couronne, les centres ruraux et les grandes villes.

Enfin, pour que la société canadienne en général réponde mieux et de façon plus nuancée aux besoins des autochtones, nous proposons aux gouvernements central et provinciaux ainsi qu'au secteur privé d'augmenter leur aide financière aux autochtones et à leurs organisations. Ils pourraient ainsi entreprendre des recherches historiques ou publier l'histoire de leurs tribus et communautés. D'une façon générale les pouvoirs publics et les grandes sociétés devraient voir à ce que les autochtones soient désormais mieux représentés dans les offices, commissions, groupes de travail ou d'étude dont l'activité peut intéresser plus particulièrement les premiers Canadiens.

La politique culturelle

Pour définir les attributions respectives des gouvernements central et provinciaux en ce qui concerne la culture il faut commencer par s'entendre précisément sur le sens de ce terme. Dans son sens le plus étroit on pourrait imaginer qu'il s'agit là de «haute culture», autrement dit de théatre, de concerts ou de musées. Pris dans un sens plus large la culture peut comprendre l'ensemble du système de valeurs d'un particulier à l'intérieur de sa collectivité. Il devient alors évident que les provinces ont un très grand rôle à jouer dans la formulation de la politique culturelle. Elles ont à leur disposition bon nombre des instru-

ments par lesquels le développement culturel, pris dans son sens le plus large peut être assuré. Elles sont également en situation privilégiée pour promouvoir les activités et influencer les expressions en matière culturelle.

Les programmes culturels du gouvernement central, à l'exception possible de Radio-Canada, intéressent la culture dans son acception plus étroite, soit les questions d'ordre artistique. S'il est certain que les deux ordres de gouvernement ont des rôles importants à jouer dans le développement culturel du Canada, il n'en reste pas moins indispensable à nos yeux, de préciser leurs attributions générales et particulières à cet égard et de nous assurer que l'un ne jouera pas un rôle déjà pris par l'autre. Le gouvernement central est depuis bien des années le moteur principal de la vie culturelle et artistique au Canada. Bien qu'il ait parfois été incapable de se définir et de réaliser une mission culturelle cohérente il reste qu'il a occupé une place honorable dans bien des domaines qui auraient autrement pu être négligés. C'est le seul gouvernement au Canada qui dispose des ressources et de la hauteur de vues qu'il faut pour développer une action culturelle à l'intention du pays tout entier. En même temps et précisément à cause de son expérience, de ses ressources et de ses priorités il peut être tenté d'occuper des domaines qu'il vaudrait mieux laisser aux provinces. Pour nous, le gouvernement central doit s'occuper surtout de mettre au point des programmes étendus au Canada tout entier; il doit éviter de pénétrer dans les domaines ou d'entreprendre des actions où les provinces sont mieux placées pour agir et où du reste elles devraient agir. Donnons ici trois exemples de politiques culturelles qui sont du ressort du gouvernement central. Il pourrait, par ces institutions culturelles encourager les individus, au Canada tout entier, à mettre en valeur leurs talents. Il y arriverait par exemple en augmentant le nombre de prix, de concours ou d'activités culturelles au bénéfice de la jeunesse de notre pays.

Le gouvernement central devrait aussi favoriser des programmes de voyages et d'échanges sur le modèle du programme des moniteurs de langue seconde ou Katimavik. Grâce à ces programmes on peut aller au-delà des dimensions simplement physiques de notre pays et faire l'expérience de sa richesse culturelle, de sa dualité et de son régionalisme par exemple. Les secteurs public et privé devraient collaborer pour augmenter le nombre de programmes d'échange de jeunes. On devrait chercher à les étendre aux adultes. Il y aurait lieu en outre pour le gouvernement central, en collaboration avec le secteur privé, de ne rien négliger pour favoriser des déplacements à meilleur marché au Canada. On pourrait ainsi permettre aux Canadiens qui le désirent de mieux connaître leur pays et leurs concitoyens.

Enfin, et notamment par des moyens d'ordre fiscal, le gouvernement central peut jouer un rôle important lorsqu'il s'agira de venir en aide à nos industries culturelles qui se trouvent dans une passe difficile. Les gouvernements central et provinciaux auraient intérêt à coordonner leurs efforts pour favoriser la diffusion des produits de nos diverses activités culturelles. Il y aurait lieu de trouver de meilleures façons, plus originales, de diffuser ou de mettre sur le marché canadien livres, enregistrements, périodiques, peintures, films... C'est au gouvernement central à donner l'exemple en ce domaine; c'est lui qui doit prendre l'initiative de cette stratégie.

Ces exemples suggèrent le genre de priorités qui devrait guider le gouvernement central dans le domaine culturel quant à ce qui a trait à ses activités passées que futures.

Nous ne saurions cependant oublier que dans un sens plus large la culture est l'élément de base de l'existence de toute société. En conséquence l'essentiel d'une éventuelle politique culturelle pour le Canada doit être la reconnaissance intégrale du caractère culturel distinctif du Québec et du rôle du gouvernement du Québec en ce qui concerne la protection et la promotion de ce caractère. Le préambule de la Constitution devrait reconnaître formellement cette spécificité. Quant aux dispositions constitutionnelles elles-mêmes elles doivent être telles que le gouvernement du Québec dispose des attributions qu'il lui faut pour protéger et faire progresser son patrimoine français.

Certes la situation du Québec est actuellement assez urgente pour exiger une attention immédiate. Mais, bien que la Commission soit d'avis que l'importance de ce domaine culturel n'est pas dans les provinces anglophones du Canada ce qu'elle est actuellement au Québec, il n'est pas impossible que le régionalisme canadien évolue au point que l'on se tournera vers les gouvernements provinciaux du Canada anglais pour trouver l'appui que l'on demande actuellement au gouvernement provincial québécois dans le domaine de la culture. C'est pourquoi nous proposons d'investir toutes les provinces d'attributions supplémentaires qui leur permettent d'entreprendre de nouveaux programmes culturels. On ne saurait permettre à la constitution de rester muette sur ce point.

Qu'elles veuillent ou non profiter dans l'immédiat de tous ces pouvoirs supplémentaires, les provinces n'en devraient pas moins appuyer au premier chef l'action artistique aux niveaux local et régional par la création, là où ils n'existent pas encore, de Conseils des arts provinciaux.

Si nous parlons de participation c'est que nous avons une bonne raison de le faire. Depuis quelques années les Canadiens déploient une activité culturelle accrue. Ils se satisfont plus difficilement d'un simple rôle passif. Les provinces ne devraient pas hésiter, pensons-nous, à tirer le plus de bénéfices possible en travaillant en étroite collaboration avec leurs ressortissants à titre particulier, avec les groupes ethno-culturels, les municipalités ou les groupes communautaires. Ce serait pour elles le moyen de favoriser le développement culturel, régional ou provincial par une participation directe.

La plupart des programmes provinciaux étant, de par leur nature même, très étroitement reliés au développement culturel dans son sens le plus large, nous exhortons les gouvernements provinciaux à rester conscients des effets que pourraient éventuellement avoir tout programme sur l'évolution culturelle de leur société.

Il y aurait aussi lieu pour les provinces de reconnaître l'importance de l'enseignement non seulement en ce qui concerne leur société provinciale mais en ce qui concerne les jeunes citoyens de la fédération tout entière. En conséquence, elles devraient insister sur la dimension canadienne de l'enseignement en favorisant par exemple les «études canadiennes» et en demandant à leur Conseil des ministres de l'Éducation de mettre au point les méthodes d'expression de cette dimension dans nos écoles.

Tout cela revient à dire que les provinces et singulièrement le Québec ont une responsabilité essentielle en ce qui concerne la culture dans son sens le plus général. Sans négliger son rôle à lui, le gouvernement central doit être prêt à reconnaître cette réalité.

Conclusion

Voilà donc les réflexions que nous avons voulu soumettre à nos concitoyens au sujet de la langue, la culture ou la politique sociale. Nous avons abordé ces questions sous l'angle de la dualité et du régionalisme. D'une façon plus générale cependant nous avons voulu tenir compte des transformations du Canada et de sa population. Il en va de notre pays et de sa population comme du reste du monde. En adaptant les politiques et les institutions aux besoins de la société canadienne au fur et à mesure des besoins, il sera possible à nos citoyens de préserver leur équilibre social en dépit de la rapidité du changement.

6 L'unité et la santé de l'économie

6 L'unité et la santé de l'économie

Un très grand nombre de Canadiens établissent un lien direct entre la crise de l'unité et la situation économique actuelle de notre pays.

Certains nous ont dit que le plus grand danger auquel fait face l'unité du Canada présentement n'est pas de nature constitutionnelle mais économique, et se résume en quelques mots: inflation, chômage, inégalités entre les régions en matière de revenus et d'emploi, ou contrôle étranger sur de vastes secteurs de notre économie. Nous avons été frappés par l'intensité des sentiments de frustration et d'aliénation qu'engendre la conjoncture économique.

D'autres, notamment des hommes d'affaires et des syndicalistes, ont signalé les effets néfastes de l'incertitude politique sur le développement industriel et sur le climat des investissements. On a contesté devant nous différents aspects du fonctionnement même de l'union économique canadienne: planifier n'est pas facile, nous a-t-on dit, dans un environnement où on se dispute constamment sur des questions de juridiction, où les chevauchements de politiques et les dédoublements de programmes entravent l'efficacité, où le commerce interprovincial fait l'objet d'un nombre croissant de restrictions, etc. Les conflits entre gouvernements sur la taxation, sur les offices de commercialisation et sur les politiques d'achat des provinces étaient mentionnés comme autant de sujets additionnels d'inquiétude.

Nous considérons ces témoignages comme des données supplémentaires appuyant notre conviction que la crise du Canada comporte des dimensions économique, sociale, politique et psychologique, toutes intimement liées les unes aux autres.

Rétrospective

Le lien de causalité entre la situation de l'économie et l'unité du pays est un thème qui a fait surface plusieurs fois dans notre histoire. Bien que le Canada ait atteint un bon niveau de développement économique, il a connu des périodes au cours desquelles ses structures économiques et politiques étaient mises en question.

Vers 1840, après la perte du traitement préférentiel sur le marché britannique, on assista à un mouvement en faveur de l'annexion aux États-Unis. Dans les années qui suivirent 1860, la fin du traité de réciprocité avec ce pays força les quatre colonies d'alors à former une union économique dans l'espoir de résister aux pressions qui s'exerçaient encore une fois dans le sens de l'union avec les États-Unis. Lors de la dépression de la décennie de 1870, on mit sur pied une «politique nationale», pour protéger les industries canadiennes par le moyen des tarifs douaniers. En 1886, la Nouvelle-Écosse exprimait son mécontentement à l'égard du système politico-économique en élisant un gouvernement qui prônait la séparation. La grande dépression des années trente ébranla la structure économique et financière de la Confédération. Il en résulta, pour le gouvernement central, un rôle nouveau et accru dans la gestion de l'économie. La deuxième guerre mondiale contribua à renforcer cette prépondérance économique du gouvernement central et, dans une grande mesure, cette situation existe encore aujourd'hui.

A cause, en particulier, du dualisme et du régionalisme, il n'est pas étonnant que les gouvernements des provinces, celui du Québec en tête, aient réagi contre cette concentration entre les mains du gouvernement central des ressources fiscales et du pouvoir économique qui l'accompagne. Le pendule oscille ces temps-ci dans l'autre sens et les provinces regagnent des ressources fiscales, mais ce renversement n'est pas sans créer aussi des tensions entre les gouvernements.

Les réalités économiques d'aujourd'hui

Pendant toute notre histoire, une des caractéristiques les plus manifestes de l'économie canadienne a été son fort degré de dépendance à l'égard du commerce international. En bref, la prospérité du Canada se fonde sur l'exportation de ses matières brutes et semi-transformées, exportation dont les revenus servent ensuite à acquérir de l'équipement, du matériel et des produits finis. Puisque l'exploitation des ressources naturelles du pays coûte cher, leur mise en valeur exige des infusions massives de capitaux qui, bien souvent, doivent venir de l'étranger. La situation internationale qui a régné après la guerre a favorisé de tels échanges et le Canada a connu une croissance économique soutenue pendant presque toute la durée des trois dernières décennies. Mais le commerce mondial a commencé à fléchir vers 1972-1974; notre pays s'est trouvé alors dans un monde en récession où la plupart des pays industrialisés ont à lutter contre le ralentissement de leur économie, contre un climat peu propice aux investissements, contre des taux d'inflation à la hausse et contre un chômage élevé.

Le Canada se trouve aux prises avec cette récession à une époque où une proportion croissante de femmes entrent sur le marché du travail, de même qu'un grand nombre de jeunes gens nés durant les années de forte natalité qui suivirent la deuxième guerre. L'augmentation du nombre de ceux qui cherchent des emplois a été plus rapide que le rythme auquel l'économie parvient à les produire. Il en est résulté que le groupe des jeunes travailleurs et les régions à croissance lente du pays connaissent des taux de chômage très élevés.

Bien que de parler ainsi ne soit pas d'un grand réconfort pour les chômeurs, il nous apparaît que ces difficultés très réelles doivent être situées dans une perspective plus large. S'il est vrai que l'économie canadienne progresse avec lenteur ces temps-ci, notre croissance économique se compare favorablement, malgré tout, avec celle de la plupart des États avec lesquels nous commerçons. Par exemple, au cours des cinq dernières années, il s'est produit une diminution importante de l'écart qui existait traditionnellement entre le Canada et les États-Unis sur le plan des revenus et de la production par habitant, même si l'on tient compte de la dévaluation du dollar canadien. Malgré les taux de chômage actuels, le Canada a connu, par rapport à la plupart des autres pays, des succès impressionnants pour ce qui est de la création des emplois et, selon les normes internationales, nous avons réussi à limiter l'inflation à des taux relativement raisonnables. Chose plus importante encore, les perspectives d'avenir de l'économie canadienne comportent de nombreux éléments prometteurs; par exemple, une récente amélioration dans les termes d'échange pour nos ressources naturelles et nos produits de base non transformés, la possibilité pour le Canada de redevenir autosuffisant en matière d'énergie, c'est-à-dire d'équilibrer ses importations et ses exportations. Signalons aussi l'expansion de nos réserves en ressources naturelles qui découle de l'acquisition du contrôle sur le plateau continental et de la gestion des eaux bordant les trois côtes du pays.

Les défis de l'avenir

Il existe toutefois de nombreux indices qui donnent à penser que l'amélioration du rendement économique du pays va exiger des efforts d'ajustement et de restructuration économique qui seront, dans certains secteurs, très pénibles. Les marchés vers lesquels le Canada avait l'habitude d'exporter ses produits forestiers, ses minéraux et ses autres matières premières sont le théatre d'une vive concurrence, venant surtout des pays du tiers monde qui commencent à s'affirmer. Certaines industries nationales bien établies, par exemple le textile, le vêtement, la chaussure, le montage des téléviseurs couleur et d'autres appareils électroniques, ont de plus en plus de mal à concurrencer les importations à bas prix. Comme les autres États industrialisés, le Canada doit faire face aux limites de l'approvisionnement en ressources, notamment en ressources énergétiques non-renouvelables, et doit combattre les abus dans l'utilisation d'autres ressources et dans l'usage que nous faisons de notre environnement.

De façon plus importante encore, le défi de la restructuration et de la gestion compétente de l'économie canadienne doit être relevé en même temps que s'affirment les exigences du Québec moderne et celles des collectivités régionales du Canada.

Il apparaît même à la Commission que la réforme de la constitution et des institutions politiques canadiennes serait justifiée si elle n'avait pour seul objectif que d'améliorer l'aptitude des secteurs public et privé du Canada à faire face aux besoins de demain en matière de politique économique.

Nature de l'intégration économique

On reconnaît, en général, qu'il y a de très grands avantages économiques à intégrer des entités économiques en associations de plus en plus larges. L'intégration permet aux régions de profiter de principes bien connus en science économique, soit ceux de la division du travail et de la spécialisation de la production. En œuvrant dans un ensemble intégré, les régions peuvent se spécialiser dans la production de biens et de services où elles détiennent un avantage comparatif. Par ailleurs, la possibilité de commerce entre les régions permet d'augmenter les volumes de production et, par conséquent, de réduire les coûts. La taille du marché sur lequel les entreprises d'une province, d'une région ou d'un État peuvent se livrer au commerce détermine pour une bonne part les limites de la spécialisation.

Car il y a manifestement des limites aux avantages que les régions peuvent retirer de la spécialisation et de l'intégration de leur économie à des unités multi-régionales, sinon elles ne résisteraient pas aux forces d'intégration. Toute intégration économique comporte en effet des inconvénients et des sacrifices qui peuvent être d'ordre politique, culturel ou social.

Pour mieux comprendre les avantages et les inconvénients qui se rattachent aux unions économiques, nous en définirons ici sept formes, présentes dans le monde d'aujourd'hui: nous en traiterons selon un ordre ascendant d'intégration.

La première, la zone de libre-échange, consiste tout simplement dans l'annulation réciproque des tarifs douaniers entre États membres, chacun restant libre d'imposer ses propres tarifs aux non-membres. L'expérience montre que les associations de ce genre ne se maintiennent habituellement pas très longtemps: ou bien elles disparaissent ou bien elles évoluent vers une forme d'intégration plus forte.

La deuxième forme est l'union douanière. Elle permet aussi le libre-échange entre ses membres mais elle établit en plus des politiques douanières communes à l'égard des États tiers. Tout comme la forme précédente, elle ne s'est pas révélée très durable.

La troisième est le marché commun. L'intégration y est plus poussée du fait qu'il n'y a plus de restriction à l'égard du mouvement des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre entre les entités composantes. Le meilleur exemple de marché commun est la Communauté économique européenne. L'exemple n'est cependant pas entièrement juste puisque la main-d'œuvre et les capitaux n'y circulent pas toujours librement d'un pays à l'autre: la CEE illustre alors le type précédent, l'union douanière. Cependant, elle possède certains attributs de l'union économique, certains éléments de confédération et même de fédération, formes d'intégration encore plus développée que le marché commun.

La quatrième forme, l'union économique, suppose, outre un marché commun, divers degrés d'harmonisation des politiques économiques des États en cause pour faire disparaître la discrimination venant des divergences entre ces politiques d'un pays à l'autre. Les secteurs susceptibles d'une telle harmonisation sont, par exemple, les impôts, l'agriculture, le transport, la sécurité sociale et le développement régional. Dans les unions économiques, on crée habituellement des organismes communs pour administrer les politiques communes.

La cinquième est l'union monétaire et économique, laquelle ajoute aux éléments caractéristiques de l'union économique une monnaie commune. L'union entre la Belgique et le Luxembourg, qui offre un des rares exemples d'union de ce genre, n'en éclaire malheureusement pas beaucoup les possibilités. La petite taille du Luxembourg a pour résultat que sa politique économique et financière est en grande partie dominée par la Belgique. Quoi qu'il en soit, un tel arrangement susciterait des difficultés théoriques et pratiques dans un pays comme le Canada du fait qu'il suppose, pratiquement par définition, un marché unique des capitaux. Il est difficile de concevoir qu'un tel arrangement puisse résister à l'émiettement sans l'harmonisation fiscale qu'apporte le système fédératif.

La sixième forme est l'union économique de type fédéral. Ici l'intégration économique est beaucoup plus complète puisque, à l'union douanière, économique et monétaire, s'ajoute la dimension d'une association politique où un gouvernement central commun en relation directe avec la population, est chargé des questions qui intéressent l'ensemble des unités composantes, États ou provinces. Un partage des compétences économiques entre un gouvernement central et des gouvernements régionaux ou provinciaux s'établit sous l'autorité d'une constitution.

La septième forme, la plus complète en termes d'intégration, se trouve dans les États unitaires. Les régions y sont entièrement intégrées sous une seule autorité politique. C'est le cas de la Grande-Bretagne, de la France et du Japon, par exemple.

Le Canada, pour sa part, se situe à un rang élevé dans la hiérarchie des formes d'intégration. Il possède à la fois une zone de libre échange, une union douanière, un marché commun, une union monétaire et économique et un fort degré d'intégration économique, le tout chapeauté par une certaine intégration politique.

L'adaptation économique et la fédération

Il convient d'examiner, du point de vue de l'union fédérale, ce qu'on appelle le processus de l'adaptation ou de l'ajustement économique. Les avantages comparatifs sur lesquels se fonde la spécialisation régionale se modifient à mesure, par exemple, que les ressources s'épuisent, que de nouvelles ressources naturelles sont découvertes et mises en valeur, que des changements s'effectuent dans la technologie ou le coût des transports, que les citoyens développent de nouveaux goûts. En somme, les économies régionales ou provinciales ne sont pas statiques, elles évoluent les unes par rapport aux autres et le besoin d'adaptation comme l'adaptation elle-même font partie d'un processus constant. Il y a de nombreuses raisons de croire que le Canada se trouve aujourd'hui dans une phase critique à cet égard; bien que certaines régions ou provinces se tirent bien d'affaire, l'Alberta par exemple, d'autres luttent contre des problèmes économiques persistants.

Une fédération jouit d'avantages marqués pour procéder à l'adaptation économique. Ce fait est d'importance particulière à l'heure actuelle pour certaines régions ou provinces telles que le Québec et les provinces de l'Atlantique: elles peuvent profiter du transfert inter-régional de fonds recueillis par le gouvernement central. Lorsque ces fonds servent effectivement à restructurer et à orienter les économies en question, le processus d'adaptation est beaucoup plus facile que si les régions ou les provinces devaient compter uniquement sur leurs propres ressources. Mais c'est une réalité qui vaut aussi pour chacune des régions du pays puisque celles qui aident actuellement les autres pourraient elles-mêmes avoir besoin d'aide plus tard. Au Canada, par exemple, l'Alberta et la Saskatchewan ont connu des difficultés économiques considérables dans le passé: elles comptent aujourd'hui parmi les provinces les plus prospères du pays.

Avantages et coûts entraînés par l'intégration économique

Notre analyse nous amène à conclure que plus le niveau d'intégration est élevé, plus les avantages économiques sont grands. Certains de ces avantages sont liés d'une manière particulière à l'intégration des activités économiques régionales en un marché unique plus vaste. Par exemple, des marchés plus étendus permettent plus de diversification et de spécialisation dans les secteurs de production, ce qui a pour résultat une meilleure répartition des facteurs de production. La concurrence est plus vive. Les industries peuvent profiter des économies d'échelle. Ce marché élargi crée un secteur financier plus grand et plus efficace. L'accès à des ressources naturelles plus diversifiées et plus abondantes constitue, en outre, un avantage important. Enfin, si le marché d'un produit donné est faible, il peut y avoir compensation du fait de la position plus favorable d'autres produits.

Lorsque l'intégration prend la forme d'une union fédérale, on constate d'autres avantages liés à la taille de cette union. Nous songeons à l'efficacité et aux économies faites grâce à

un secteur public plus vaste, par exemple une défense nationale unique pour tout le territoire. Nous songeons à la coordination plus facile des politiques inter-régionales. On peut aussi tirer un meilleur parti des programmes régionaux qui ont des effets dépassant les régions. Mentionnons enfin l'importance d'une plus grande facilité, pour un secteur public intégré, d'obtenir des fonds par des emprunts à l'étranger.

Dans une union fédérale, les régions mêmes peuvent compter sur une économie fonctionnant plus efficacement à cause du mouvement libre de la main-d'œuvre, des capitaux et des services; elles peuvent s'attendre également à une modération de la concurrence qu'elles se font entre elles pour la réalisation des projets de développement; elles sont en meilleure posture aussi pour négocier ensemble des accords commerciaux internationaux; elles peuvent enfin, nous l'avons noté plus haut, obtenir une aide pour l'adaptation économique et le soutien du niveau de vie grâce aux transferts inter-régionaux de fonds.

Il est difficile de mesurer les avantages de l'union économique fédérale avec précision, mais il s'agit d'avantages très réels qui se reflètent depuis longtemps dans le niveau de vie des Canadiens. Bref, l'intégration crée un surplus parce que le tout est plus grand que la somme de ses parties! Et ce surplus, par le moyen du gouvernement central, peut être réparti de telle sorte que les parties fortes aident les parties faibles à l'avantage du tout.

Une intégration plus poussée entraîne pourtant aussi, il faut le reconnaître, des sacrifices, des coûts, particulièrement pour les régions qui sont les plus développées, ou qui possèdent assez de cohésion interne pour faire des choix parmi les diverses formes d'intégration. On peut supposer que c'est le cas de plusieurs provinces du Canada, dont le Québec.

Le coût de l'intégration peut être décrit comme étant essentiellement social et politique. Lorsque l'association n'a pas dépassé le palier de l'union douanière, il y a déjà des coûts tels qu'une aptitude moindre, de la part des unités constituantes, à influencer les décisions des entreprises privées, un accès plus restreint à des importations à bon marché qui n'entrent pas en concurrence directe avec la production régionale et une possibilité réduite de promouvoir l'emploi local au moyen de barrières tarifaires. En outre, tout degré supérieur d'intégration économique impose des contraintes additionnelles à l'autonomie de l'unité régionale. Celle-ci perd de sa capacité de gérer son économie puisqu'elle n'est plus autorisée à restreindre le mouvement de ses citoyens, de ses capitaux et de ses biens. Elle doit assumer le coût social de cette mobilité accrue de la main-d'œuvre. De plus, les priorités de l'entité régionale peuvent être infléchies par l'existence de politiques communes qui ne tiennent pas suffisamment compte des réalités régionales.

Un exemple des contraintes politiques imposées aux gouvernements des provinces ou des États, par le degré d'intégration plus élevé qu'exige une union économique fédérale, est fourni par la disposition constitutionnelle qui confère habituellement au gouvernement central des pouvoirs exclusifs à l'égard du commerce interprovincial et international. Au Canada, par exemple, les ressources naturelles, qui appartiennent aux provinces, passent sous la juridiction du gouvernement central lorsqu'elles sont vendues hors de la province d'origine. Enfin il y a des coûts politiques qui sont associés à l'éloignement du gouvernement central par rapport aux problèmes régionaux. Il s'agit en somme de la difficulté de «signaler», de se faire entendre par un gouvernement central forcément plus éloigné de la population locale qu'un gouvernement régional ou provincial.

Dans le cas du Québec, la situation est aggravée par des problèmes particuliers, comme la domination qu'exercent les anglophones sur le monde des affaires, l'attachement à un patrimoine distinctif, la perte sociale et culturelle que doit subir tout citoyen francophone forcé de déménager vers des régions anglophones pour améliorer sa condition économique.

Si l'on fait le bilan de ces avantages et de ces coûts, l'équilibre est atteint, en pratique, lorsque les tendances qui vont dans le sens d'une plus grande intégration sont mises en équilibre avec des coûts sociaux et politiques que chaque région ou province est disposée à accepter. Dans le cas du Canada, la limite de l'intégration est imposée par les réalités que nous avons appelées plus haut les principes de la dualité et du régionalisme.

Augmenter les bénéfices de l'union économique

Une des principales conclusions à tirer de cet examen de l'intégration économique, c'est que le bien-être de tous les Canadiens dépend, d'une manière toute particulière, de leur aptitude à tirer les plus grands avantages possibles, le «surplus» maximum, de l'intégration économique. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la plupart des bénéfices économiques résultant de l'intégration peuvent nécessiter, de la part des régions ou des provinces, des sacrifices qu'on doit garder à un niveau raisonnable et acceptable par rapport aux bénéfices.

Nous allons voir maintenant quels sont les moyens d'accroître les avantages économiques nets de l'union fédérale, c'est-à-dire ceux qui dépassent les coûts à payer.

Faire disparaître les obstacles au commerce entre les régions

S'il est vrai que les Pères de la Confédération cherchaient à interdire toute entrave à la circulation des marchandises au Canada, les interprétations judiciaires de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (notamment des articles 91.2 et 121) ont laissé proliférer des barrières non tarifaires.

Il en est résulté que la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté une foule de réglementations et de pratiques, telles les politiques d'achat, les contingentements, la fixation des prix à des niveaux préférentiels et la création des offices de mise en marché, toutes choses qui ont restreint le commerce interprovincial et, par conséquent, l'efficacité du marché commun canadien. La constitution n'interdit pas non plus les mesures restrictives imposées aux services professionnels et autres, tels ceux fournis par des bureaux d'avocats et de génie ou par des entreprises de traitement des données par ordinateur. Puisque ces obstacles d'origine provinciale entrent en contradiction avec l'esprit de l'union économique et qu'ils devraient être, autant que possible, interdits, nous proposons que l'Article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit clarifié et renforcé et que la portée en soit étendue aux services.

De même, nous croyons que les politiques d'achat préférentiel par les provinces ne devraient se justifier que dans les cas où les provinces doivent y recourir pour alléger des difficultés économiques graves. Nous proposons en outre que la justification des pratiques

de ce genre et leur durée prévue soient rendues publiques et acceptées par les autres provinces.

La réglementation provinciale des professions et des métiers pose aussi des obstacles à la mobilité. C'est un des effets de cette réglementation, bien que les normes de qualification et de formation aient pour objet essentiel de protéger le public. Le peu d'uniformité des normes entre les provinces devrait être corrigé et il faudrait encourager la mobilité dans tout le pays. Nous recommandons aussi que l'établissement des normes communes fasse l'objet d'examens périodiques par le moyen de consultations entre les gouvernements provinciaux et les organisations représentant les personnes en cause.

Nous constatons aussi que la législation provinciale peut nuire au mouvement des capitaux, en particulier en ce qui concerne la fusion des sociétés et l'achat des terrains. Nous croyons que la constitution devrait interdire expressément de tels obstacles à la liberté de mouvement.

La coordination fiscale

Il est essentiel que les provinces possèdent des pouvoirs d'imposition étendus dans le cadre de la grande décentralisation fiscale qui caractérise actuellement le fédéralisme canadien. Le chevauchement des pouvoirs de taxation peut toutefois poser à notre marché commun des problèmes sérieux qui ne sauraient se régler que par une coordination intergouvernementale efficace aussi bien entre les provinces qu'entre les gouvernements central et provinciaux. Il est important que les provinces coordonnent leur politique fiscale en vue d'empêcher une concurrence interprovinciale indue qui infléchirait considérablement les préférences des entreprises et des particuliers pour leur localisation. Là encore, on devrait s'entendre sur les exceptions que justifierait la poursuite d'objectifs sociaux et économiques clairement énoncés.

La stabilisation de l'économie

En général, la reconnaissance de la dualité et du régionalisme devrait s'accompagner de l'acceptation du rôle essentiel que peut jouer le gouvernement central dans les questions économiques et financières. A une époque qui favorise, impose même l'interdépendance, et qui oblige le Canada à faire face à une concurrence mondiale accrue, nous croyons que la solution réside dans une meilleure coordination entre les deux ordres de gouvernement. Cela exige, d'après nous, un plus grand degré de respect mutuel et, particulièrement, une acceptation plus enthousiaste de la part d'Ottawa, de la maturité des gouvernements provinciaux. D'une part, dans leur propre intérêt, les provinces ont besoin d'un gouvernement central capable d'agir dans un sens qui soit avantageux pour chacune d'entre elles. D'autre part, nous recommandons ailleurs dans ce rapport des mesures grâce auxquelles elles participeraient davantage à l'activité des institutions centrales et à l'élaboration des politiques fédérales qui les touchent toutes.

La stabilisation économique est un des secteurs où la coordination est essentielle. Un des instruments de stabilisation économique est la politique monétaire, domaine qui doit être

laissé sous la responsabilité du gouvernement central. L'autre instrument principal de stabilisation économique est la politique fiscale. Elle consiste en une variation consciemment dirigée des niveaux budgétaires d'imposition, de dépense et d'emprunt des gouvernements; elle vise à atténuer les fluctuations de l'activité économique et à maintenir cette activité à un niveau proche du potentiel de croissance de l'économie.

Dans une union fédérale comme la nôtre, la décentralisation fiscale est prononcée et les régions possèdent des économies qui sont intégrées les unes aux autres de diverses façons. La division du secteur public en plusieurs entités politiques distinctes rend difficile l'utilisation des instruments budgétaires à des fins de stabilisation; cet obstacle ne saurait être surmonté que par une bonne coordination des politiques poursuivies par les deux ordres de gouvernement.

Des mécanismes existent déjà au Canada à cette fin. Un d'entre eux est constitué par la Conférence des ministres des Finances, qui se tient chaque année vers le mois de novembre. Nous croyons que cette Conférence pourrait être utilisée de manière à dégager l'unanimité sur la situation générale de l'économie et à établir des prévisions économiques à court terme. Elle devrait également offrir à tous les participants la possibilité de mettre en commun leurs données respectives portant sur les dépenses prévues et sur le niveau prévu des recettes et des emprunts. On ne saurait exagérer l'importance d'une telle consolidation de données pour la préparation des budgets fédéral et provinciaux.

Le développement économique régional

Le même souci doit être accordé au partage équitable des bénéfices de l'union économique qu'à la nécessité de porter ceux-ci à leur niveau le plus élevé possible. La raison en est tout simplement que les citoyens d'une région donnée peuvent perdre intérêt à demeurer au sein de l'association économique s'ils en viennent à penser que, dans leur cas, les sacrifices l'emportent sur les avantages.

Au sein d'une association économique, il est inévitable que certaines régions profitent plus que les autres des politiques régissant les tarifs douaniers, le transport, le développement industriel et les autres politiques communes. Mais, que cette situation soit attribuée au fonctionnement de l'union économique ou à d'autres facteurs, les déséquilibres importants du revenu, de la croissance et des possibilités d'emploi entre les régions en viennent nécessairement à créer des tensions et des griefs.

Ce problème très difficile n'est pas particulier au Canada: on le retrouve également dans d'autres fédérations, dans des États unitaires ou au sein des marchés communs. Quant à nous, nous sympathisons avec les nombreux intervenants qui sont venus nous expliquer comment ce problème touche à la vie de plusieurs millions de Canadiens et comment il nuit au développement social et culturel de vastes ensembles régionaux.

Le problème des inégalités régionales a traditionnellement été abordé au Canada comme une question de disparité quant aux niveaux de vie des habitants des diverses provinces et régions. Il y a une autre façon de voir les choses: assurer un équilibre dans la taille relative des économies régionales. La façon dont les économistes abordent habituellement la

question des inégalités régionales a favorisé principalement le recours, au Canada, à des mesures correctrices basées, d'une part, sur la migration des personnes vers les régions plus prospères et, d'autre part, sur les mouvements de capitaux vers les régions où le rendement des investissements est élevé. Mais le Canada a aussi adopté des mesures importantes de redistribution financière interprovinciale. Il convient d'accorder une importance particulière, à cet égard, au réseau complexe de transferts inter-régionaux qui comprend maintenant des transferts inconditionnels, tels que la péréquation versée par Ottawa et d'autres transferts sous forme de contributions fédérales à l'enseignement post-secondaire et aux programmes provinciaux de santé et de bien-être. Il faut mentionner également certains programmes nationaux comportant des transferts implicites, l'assurance-chômage par exemple. A lui seul, cet ensemble de paiements de transfert constitue un des principaux mécanismes permettant le partage au Canada des avantages de l'union.

Toutes ces mesures ont aidé les Canadiens à comprendre le problème des inégalités régionales et à y faire face. Le système actuel de péréquation des revenus provinciaux est particulièrement bien conçu et mérite des éloges. Puisque ce système est devenu un élément essentiel du partage des bénéfices au Canada, et qu'il constitue, avec le dualisme et le régionalisme, une troisième réalité que nous voulons reconnaître, nous proposons que le principe de la péréquation et les responsabilités du gouvernement central à cet égard soient inscrits dans la constitution.

Pourtant, malgré leurs qualités, nous doutons que les politiques actuelles de péréquation et de développement régional garantissent un équilibre durable entre les régions canadiennes. Puisque de grandes inégalités persistent, les gouvernements des provinces et le gouvernement central devront déployer des efforts additionnels. C'est pourquoi nous proposons que la péréquation ne se fasse pas uniquement en fonction de l'uniformisation des normes de services publics, comme présentement, mais aussi en fonction de l'égalisation des possibilités de développement économique.

Le programme de péréquation ne comprend actuellement que 50 p. cent du revenu provincial prélevé sur les ressources naturelles non renouvelables. Nous reconnaissons la nécessité de limiter l'escalade de ces paiements de péréquation liés aux revenus provinciaux qui sont tirés de ressources énergétiques situées presque exclusivement dans une seule province, l'Alberta. Cependant la limite de 50 p. cent introduit une exception importante dans une formule qui s'efforce de ramener à la moyenne nationale par habitant le rendement de presque toutes les sources de revenu des provinces. Elle rend aussi plus impérative la nécessité, reconnue par de nombreux experts, de fonder sur une base différente la péréquation des ressources non renouvelables.

Nous suggérons de modifier la formule de péréquation en divisant en deux groupes les sources de revenu des provinces. Le premier groupe serait formé des 22 sources de revenu «ordinaires», qui seraient égalisées et réparties en vertu des arrangements existants; ces versements s'élèveraient à 1.9 milliard de dollars en 1978-1979. Les sommes auxquelles on aurait droit en vertu de la péréquation de 50 p. 100 des revenus tirés des ressources non renouvelables constitueraient le deuxième groupe de paiements. Le total de paiements de péréquation actuellement attribuables à ces sources de revenu passerait, de plus de 800 millions de dollars qu'il est actuellement, à environ 1.6 milliard puisqu'on y

ajouterait les crédits de péréquation de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui ne reçoivent pas de paiement pour l'instant. A l'encontre des paiements ordinaires de péréquation, les versements auxquels on aurait droit en vertu de cette deuxième sorte de paiements ne seraient pas liés à l'importance relative de l'assiette fiscale des provinces; ils seraient plutôt répartis en fonction d'indicateurs mesurant l'infériorité du rendement économique des provinces par rapport à la moyenne. Il s'agirait de subventions forfétaires destinées à favoriser le développement économique des provinces connaissant des taux de croissance relativement faibles. En d'autres termes, les provinces économiquement désavantagées obtiendraient une part des avantages de l'intégration économique qui pourrait servir expressément à leur développement.

Il est clair que, selon nous, le gouvernement central devrait posséder des responsabilités étendues pour assurer l'équilibre économique entre les régions et les provinces et disposer des pouvoirs d'imposition et de dépenses nécessaires pour y parvenir. Il ne s'ensuit pas, bien sûr, que le gouvernement central devrait utiliser ces pouvoirs sans restriction ou sans tenir compte des intérêts des gouvernements provinciaux.

Une stratégie économique à moyen terme

Il y a d'autres domaines que celui de la politique de stabilisation économique où une faiblesse dans les institutions peut empêcher une union économique de type fédéral de réaliser la totalité des avantages possibles et d'atteindre un degré raisonnable d'équité dans leur partage. Ce sont les domaines où la politique appropriée est tellement vaste et suppose l'utilisation coordonnée d'un si grand nombre d'instruments qu'il y a des chevauchements inévitables entre les deux ordres de gouvernement. L'exemple le plus patent de cette situation est le domaine de la stratégie industrielle, principal moyen de réaliser l'adaptation économique. Il n'y a pas à cet égard, semble-t-il, d'autre solution qu'une concentration de pouvoir plus poussée au sein du gouvernement central, solution qui se heurte à certains aspects du dualisme et du régionalisme. Chacun de ces deux principes doit pourtant, selon nous, trouver un écho dans ces politiques.

A cet égard, les deux dernières conférences des premiers ministres sur l'économie nous apparaissent très prometteuses. Nous croyons d'ailleurs que de telles conférences devraient avoir lieu à intervalles réguliers, peut-être tous les deux ou trois ans; cela permettrait de définir le caractère à moyen terme des politiques qui y sont élaborées. Il y aurait lieu, sans doute, de modifier les règles régissant ces conférences de manière à y faire participer, par exemple, le monde des affaires et celui du travail, du moins durant les travaux préparatoires.

L'économie du Québec et la fédération

Le ressentiment qu'on trouve si répandu au Québec à l'égard de la «Confédération» dépasse de beaucoup le plan économique. C'est un mécontentement à l'égard du système fédéral lui-même, lequel n'aurait pas accordé au Québec le degré d'autonomie politique qui aurait été souhaitable dans plusieurs domaines. Les questions en cause sont extrêmement complexes; elles sont principalement de nature politique et touchent surtout la

répartition des pouvoirs. Pourtant, dans le débat qui entoure la possibilité de voir le Québec se séparer du reste du Canada, les questions économiques jouent un grand rôle.

Nous avons consulté plusieurs études récentes qui portent sur le commerce inter-régional, sur le mouvement interprovincial des produits de fabrication, sur le nombre d'emplois qui dépendent du marché canadien, sur les dépenses faites par le gouvernement central au Québec et sur d'autres questions connexes. La principale conclusion à tirer des données sur le commerce est que l'économie du Québec dépend beaucoup du marché commun canadien. Les politiques commerciales et tarifaires canadiennes exercent des effets importants sur le niveau de la production, de l'emploi et du revenu dans le secteur de la fabrication au Québec. A l'encontre de ses exportations internationales, dont la production exige un apport relativement important de ressources naturelles et de technologie, le commerce du Québec avec le reste du Canada se fonde sur la fabrication de produits qui exigent une main-d'œuvre nombreuse. Le Québec compte sur le marché canadien pour la vente d'environ 7 milliards de dollars de ces biens, dont la plupart seraient incapables de faire face à la concurrence de l'étranger. La rupture des liens avec l'union douanière entraînerait le danger d'une perturbation très importante de l'économie québécoise. Les balances favorables du Québec et de l'Ontario dans leur commerce avec le reste du Canada montrent à n'en pas douter que les deux provinces retirent de nets avantages de l'union douanière canadienne.

Le revenu par habitant, au Québec, s'établit actuellement à 90 p. cent de la moyenne canadienne. Cependant, cette donnée globale ne rend pas compte du fait que le revenu moyen des francophones était de beaucoup inférieur à celui des anglophones au Québec. Plusieurs indications laissent cependant voir que cet écart s'est considérablement rétréci au cours des dernières années. L'évolution la plus frappante a été la diminution observée dans l'écart des salaires moyens des ouvriers masculins francophones et anglophones: il est passé de 52 p. cent en 1960 à 32 p. cent en 1970 et à 15 p. cent en 1977. De même, l'avantage de salaire conféré par le bilinguisme a diminué chez les francophones et augmenté chez les anglophones. A l'analyse, il semble donc que le français comme langue de travail progresse au Québec. Il est raisonnable de conclure que la diminution notable de l'écart des revenus peut être attribuée à deux grands facteurs: une plus grande scolarisation et une meilleure formation de la main-d'œuvre ainsi que l'amélioration du statut du français comme langue de travail. Il faut reconnaître que ce sont les politiques du gouvernement du Québec qui ont entraîné l'essentiel de ces deux changements, bien que le gouvernement fédéral ait joué un rôle d'appui.

Plusieurs raisons ont été mises de l'avant pour expliquer la faiblesse du rendement économique du Québec et le problème du chômage chronique qui existe dans la province: dégradation de la position concurrentielle des industries de fabrication dans les secteurs «mous», vulnérabilité des industries fondées sur les ressources naturelles devant l'évolution de la situation internationale, rythme de développement économique insuffisant et main-d'œuvre trop peu mobile. Beaucoup de Québécois considèrent pourtant que le problème a pour cause l'échec des politiques de stabilisation du gouvernement fédéral dans l'après-guerre. D'après eux, ces politiques n'ont pas connu beaucoup de succès au Québec en termes de création d'emplois. De plus, les politiques régionales visant à réduire le chômage par une mobilité accrue de la main-d'œuvre convenaient mal au Québec, où la migration comporte souvent des sacrifices sociaux et culturels élevés pour ceux qui

partent et pour les collectivités dont ils sont forcés de se séparer. Cela est vrai aussi des autres provinces mais à un degré moindre.

Les données statistiques des comptes provinciaux établis récemment ne montrent pas que le Québec ait reçu un important excédent net de fonds fédéraux (c'est-à-dire, les dépenses fédérales moins l'impôt perçu au Québec), jusqu'à une période récente où des subventions temporaires ont été établies pour l'importation du pétrole. De plus, l'analyse confirme en partie les allégations actuelles voulant que les dépenses du gouvernement central au Québec aient été consacrées surtout à des mesures de soutien des revenus et que la province ait reçu une part comparativement très faible des dépenses plus directement génératrices d'emploi. Selon la plupart des comparaisons faites sur les rendements économiques que l'Ontario et le Québec ont connus depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Québec perd du terrain sur le plan des investissements, de l'emploi, des activités et des services du secteur privé. Ces indicateurs tendent à démontrer que la part des avantages de l'union qui va au Québec diminue. C'est pourquoi le surplus net réalisé par le Québec, tout en demeurant positif, semble diminuer constamment et pourrait bien, à l'heure actuelle, être constitué surtout des avantages, douteux, à long terme, offerts par la protection des secteurs «mous» de son économie. Il n'est pas étonnant que les économistes québécois soient de plus en plus nombreux à critiquer les actuelles dispositions économiques fédérales.

La principale conclusion à tirer de cette analyse nous ramène à notre point de départ, soit l'utilisation du surplus créé par l'union économique en vue d'une adaptation de l'économie et d'une restructuration de l'industrie. C'est un fait reconnu que l'économie du Québec et notamment de grandes parties de son secteur de la fabrication doivent être restructurées et réorientées vers d'autres formes de production. Il devrait apparaître assez clairement, d'après les lignes qui précèdent, qu'un défi d'une telle ampleur serait facilité si des ressources financières et économiques venues d'ailleurs pouvaient servir à cette fin. On l'a dit, c'est précisément une des principales caractéristiques économiques d'une fédération que de permettre des transferts entre les régions. Lorsqu'une région a besoin d'un effort considérable d'adaptation économique, une union économique fédérale offre donc des avantages marqués qu'il s'agit de mettre à profit.

Conséquences de la séparation du Québec

Partout où la Commission s'est rendue, la question jaillissait de tous côtés: «Quelles seraient les conséquences économiques du retrait du Québec de la fédération canadienne?» Personne n'a pu nous dire avec certitude quelles seraient ces conséquences. Mais nous avons quelques opinions sur cette question.

Tout d'abord, il s'est trouvé des hommes politiques provinciaux, des hommes d'affaires et des syndicalistes pour affirmer ou pour laisser entendre que leurs provinces respectives pourraient connaître une plus grande prospérité hors de la fédération canadienne. Dans tout le Canada, beaucoup de ceux qui se sont présentés devant nous se sont dits d'avis que, devant l'insensibilité des autres parties du Canada à l'égard de leurs régions respectives, ils n'écartaient pas une telle possibilité. En somme, les Québécois ne sont pas les seuls à exprimer de tels sentiments.

Bien sûr, un pays n'est pas une transaction commerciale. Ce ne serait certes pas un signe d'engagement profond si l'appartenance au Canada n'était plus qu'une question de bilan économique. L'économie constituera un élément important, mais non le seul, de la décision éventuelle des Québécois de rester dans l'union économique canadienne.

Le retour à la prospérité ne règlerait pas non plus, à lui seul, tous nos problèmes fondamentaux, quoique les choses s'en trouveraient sans doute facilitées. Mais l'union économique actuelle comporte sûrement des avantages puisque le Parti Québécois aimerait en conserver de nombreux éléments, bien que, nous en sommes conscients, dans un cadre politique différent. Au cours de nos déplacements, nous avons entendu beaucoup de gens nous parler des «sacrifices faits pour le Québec», du «traitement spécial accordé au Québec», des faveurs de toutes sortes distribuées par les ministres du «French power» au sein du cabinet central. L'allégation souvent entendue selon laquelle le Québec a reçu ou reçoit plus que sa juste part du surplus de l'union économique du Canada, n'est tout simplement pas supportée par des faits vérifiables. Les Québécois francophones doivent payer l'union économique d'un prix social et politique élevé.

Pour en arriver à des faits et à des chiffres sur les conséquences économiques de la séparation du Québec, il faudrait entretenir plusieurs hypothèses fondées sur des facteurs qu'on ne saurait mesurer. Les choix économiques prospectifs que peuvent prendre les particuliers, les groupes et les unités politiques se fondent sur des croyances, des impressions, des climats psychologiques et des réactions qu'on ne saurait vraiment évaluer. Il est impossible de prédire quelle sera la réaction des investisseurs canadiens ou étrangers, des commerçants et des touristes si le Québec se sépare effectivement. On ne saurait, d'ailleurs, prévoir la réaction des Québécois eux-mêmes. La sécession plairait à certains, en déconcerterait d'autres. De plus, les Québécois des deux groupes linguistiques pourraient bien signifier leur choix en quittant le Québec, ou en exportant leur compte en banque. Certains l'ont déjà fait.

Il est tout aussi périlleux de prédire les incidences de la séparation sur l'économie du Canada, puisqu'il est impossible d'imaginer à l'avance comment les choses se passeraient. Serait-ce dans le calme ou la colère, subitement ou par étapes, entièrement ou partiellement? Aurait-on une association qui maintiendrait une grande partie de l'intégration économique? La Commission ne possède pas de réponse à ces questions. En tant que prophètes politiques ou économiques, nous n'avons aucune honte à avouer nos limites.

Nous ne croyons pas que le meilleur moyen de convaincre les Québécois de demeurer dans la fédération soit d'agiter l'épouvantail des conséquences économiques malheureuses de la séparation. Il reste que les Québécois seraient sages de réfléchir sérieusement aux risques possibles. On n'emportera pas non plus l'adhésion des Québécois en cherchant à réinterpréter sous un jour plus favorable leur histoire économique en système fédéral. Cependant un tableau plus pondéré et plus net des faits en présence aiderait à faire avancer le débat. Il importe surtout de montrer aux Québécois qu'ils peuvent avoir un avenir plus prometteur à l'intérieur de la Confédération plutôt qu'à l'extérieur. Pour ce faire, nous sommes persuadés qu'il est possible de reconstituer la fédération canadienne de telle façon qu'elle atteigne un meilleur équilibre d'ensemble, qu'elle convienne mieux au caractère distinctif du Québec et qu'elle l'encourage. Nous allons nous pencher sur cette question dans le chapitre suivant.

7 Un fédéralisme reconstitué

7 Un fédéralisme reconstitué

Une nouvelle constitution canadienne

L'un des grands impératifs de l'unité canadienne est la révision en profondeur de la structure politique et constitutionnelle de notre pays. Cette opinion très répandue est également la nôtre. Plusieurs Canadiens de langue anglaise, ceux de l'Ouest et des provinces de l'Atlantique en particulier, se plaignent du fonctionnement de notre système politique. Rien d'autre que des réformes fondamentales ne saurait par ailleurs satisfaire la grande majorité des Québécois.

Bien sûr, au cours des cent onze dernières années, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique fut pour le Canada un instrument admirable sous bien des rapports, certains d'ailleurs imprévus par les Pères de la Confédération. Bien sûr également qu'au fil des ans l'on a apporté à cette loi des corrections fragmentaires. N'empêche qu'entre la structure mise en place en 1867 et la réalité sociale, économique et politique du Canada de 1979, le fossé s'est creusé et se creuse sans cesse davantage. Dès lors, s'impose le besoin d'une nouvelle constitution qui soit proprement canadienne et qui réponde aux besoins présents et futurs de tous les Canadiens.

1. Les objectifs de la révision constitutionnelle

Selon nous, la révision de la structure politique et constitutionnelle dépend des grands objectifs suivants: d'abord répondre, par une formule fédéraliste acceptable, au désir des Québécois de conserver une identité culturelle et sociale distincte, ainsi qu'à leur grief bien enraciné contre les institutions politiques actuelles du Canada, piètre reflet du caractère dualiste du pays; ensuite faire preuve, au niveau des institutions, d'une plus grande réceptivité à la nouvelle vigueur des provinces et des régions, vigueur qui se manifeste par leur exigence d'une plus grande autonomie et d'une plus grande influence sur la formulation des politiques centrales; enfin raffermir l'aptitude des institutions centrales à servir de siège légitime aux intérêts communs de tous les Canadiens.

La réforme de notre système politique et constitutionnel doit aussi tenir compte des exigences suivantes: d'abord, l'importance de créer des institutions orientées vers le compromis plutôt que la confrontation entre les divers gouvernements et communautés, surtout dans le domaine des relations fédérales-provinciales; ensuite, la nécessité de satisfaire aux demandes grandissantes en faveur d'une démocratie souple, sensible et responsable dans ses rapports avec les citoyens; enfin, le besoin de considérer l'efficacité relative de chaque ordre de gouvernement eu égard aux dépenses publiques.

De manière à refléter ces objectifs, la nouvelle constitution devrait être rédigée en français et en anglais et les deux textes devront faire également foi. Le préambule de la constitution devrait inclure une déclaration énonçant que le peuple canadien i) maintient et renouvelle son attachement aux institutions démocratiques, au fédéralisme, aux droits de la personne et au principe de la suprématie de la loi; ii) reconnaît l'association historique des Canadiens anglophones et francophones et la spécificité du Québec; iii) affirme la situation spéciale des autochtones du Canada; iv) reconnaît la richesse de l'apport des autres groupes culturels du Canada; v) reconnaît la diversité des régions du Canada et le besoin de permettre à toutes les communautés régionales de s'épanouir; vi) s'efforce de promouvoir le développement social, économique et culturel et l'égalité des chances pour tous les Canadiens dans toutes les régions du Canada.

2. Un régime fédéral et parlementaire

Tout en préconisant des changements importants à la structure politique et constitutionnelle, nous croyons que le Canada se doit de conserver l'heureuse association des institutions parlementaires et du régime fédéral. Cette innovation des Pères de la Confédération a d'ailleurs servi de modèle à bien d'autres fédérations depuis 1867.

Un pays marqué au sceau de la diversité et doté d'un régime fédéral pourrait tirer profit d'un régime présidentiel et congressionnel, comme celui des États-Unis, ou d'un régime à exécutif collégial d'une durée fixe, comme celui de la Suisse. Nous en sommes venus à la conclusion toutefois que les avantages de la démocratie parlementaire sont supérieurs à ceux de ces autres régimes. Dans un régime parlementaire, en effet, le leadership de l'exécutif est plus grand et l'adoption des lois plus rapide parce que le législatif et l'exécutif ne sont pas séparés; par voie de conséquence, l'administration publique reste davantage responsable, directement et continuellement, devant les députés et le grand public, grâce à la période quotidienne des questions, aux exigences de la responsabilité ministérielle et à l'obligation du pouvoir exécutif d'obtenir la confiance de la législature à l'égard des projets de loi les plus importants. Le système parlementaire de cabinet s'inscrit également dans les traditions politiques de la France et de la Grande-Bretagne, pays où nous avons puisé notre héritage culturel. Ses racines canadiennes remontent d'ailleurs à près de 130 années. De façon plus importante encore, le régime parlementaire jouit, de toute évidence, de l'appui général et ne semble pas être un sujet de dispute entre les Canadiens de quelque origine ou culture qu'ils soient. Plus controversés sont les sentiments sur la monarchie constitutionnelle, ce qui nous porte à croire que toute tentative de modification du système monarchique à l'heure actuelle contribuerait plus à la division des Canadiens qu'à leur unité.

Nous avons aussi acquis la conviction, après avoir entendu de nombreux Canadiens exposer leurs points de vue au cours de nos tournées et après mûre réflexion de notre part, qu'un fédéralisme transformé de façon substantielle est un accomodement politique qui siérait mieux aux Canadiens que toute autre forme d'association politique. Plusieurs raisons militent en faveur de cette solution. Le régime fédéral se prête simultanément à la volonté d'unité et de diversité. Grâce à lui, les citoyens sont en mesure d'une part d'adopter, par l'intermédiaire d'un gouvernement qui leur est commun, une action concertée dans des domaines qui comportent des objectifs ou des avantages qui leur sont communs (comme, par exemple, en matière économique, militaire ou diplomatique) et, d'autre part de s'adonner, par l'entremise d'un gouvernement provincial autonome, à des activités particulières dans des domaines où ils préfèrent conserver un particularisme régional. Le régime fédéral admet l'établissement, à l'intérieur d'un système politique plus vaste, de provinces ou d'entités gouvernementales qui permettent à une minorité concentrée dans une région d'y instaurer ses propres institutions.

Le régime fédéral offre généralement l'avantage d'une stabilité et d'une efficacité supérieures à celles d'un régime confédéral, régime dans lequel les institutions centrales sont composées de représentants des États membres qui retiennent leur souveraineté. Le système fédéral crée un équilibre du pouvoir entre les deux ordres de gouvernement, tout en maintenant leur capacité respective d'assumer, par des initiatives positives, le rôle de chef de file. De plus, un inconvénient majeur du système confédéral consiste en la difficulté de corriger les disparités régionales par le biais d'une redistribution efficace des richesses.

Rappelons que les États-Unis et la Suisse ont tous deux renoncé à la forme confédérale de l'organisation politique devant son manque d'efficacité, et qu'ils considèrent l'adoption de la formule fédérale comme le point tournant de leur histoire. La lenteur de la Communauté économique européenne à réaliser ses objectifs initiaux, due à son manque d'intégration politique, a déçu ses auteurs.

Loin de nous l'idée que le fédéralisme soit sans défaut. Nous reconnaissons que souvent le régime fédéral freine le processus décisionnel dans certains secteurs tels que l'économie. Il a tendance parfois à engendrer des conflits entre les gouvernements, à permettre à certains intérêts particuliers de prévaloir sur l'intérêt de l'ensemble, et à encourager les tensions à chaque fois qu'apparaissent d'importantes disparités régionales ou que des minorités mécontentes sont en quête d'un bouc émissaire sur qui diriger leurs griefs. Il faut cependant souligner que les problèmes des minorités, du régionalisme et des mouvements séparatistes ne sont pas propres aux fédérations, comme en témoignent les expériences de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Espagne. Tout compte fait, nous en sommes venus à la conclusion que le régime fédéral, une fois reconstitué en profondeur, serait tout de même le meilleur système que le Canada puisse s'offir.

3. La nature de nos recommandations en vue d'une réforme de la fédération

Le cadre parlementaire fédéral fournit toute latitude pour l'introduction de variantes dans chacune des composantes du système fédéral. Peuvent varier en effet le nombre et la taille des unités régionales de gouvernement, le partage formel et réel des compétences législatives et exécutives, la répartition des revenus, les mécanismes favorisant les relations entre les deux ordres de gouvernement et la représentativité des institutions centrales.

Le nombre et la taille des unités qui composent la fédération sont des facteurs de variation d'autant plus importants qu'ils influent sur la faculté relative des unités à s'acquitter de leurs fonctions. En Suisse, par exemple, où existent vingt-trois cantons pour une population moindre que celle de l'Ontario, la taille de certains cantons a des effets négatifs sur l'envergure des fonctions gouvernementales qu'ils sont à même d'exercer. Parmi les hypothèses qu'on pourrait envisager dans le contexte canadien, il y aurait celle d'une fédération de deux unités nationales; celle d'une fédération formée de quatre ou cinq régions, ou celle d'une fédération composée des dix provinces actuelles, ou de douze provinces si les territoires devaient devenir de véritables provinces, ou même, en morcelant les provinces actuelles, d'une fédération constituée d'un nombre encore plus grand d'unités. Après mûre réflexion, nous estimons que l'importance de la continuité historique et le caractère particulier des provinces actuelles exigent le maintien des dix provinces, avec l'ajout éventuel possible des territoires du Nord comme unités provinciales de gouvernement. Ce qui signifie que les disparités et variantes considérables qui existent d'une province à l'autre, que ce soit en termes de culture, de taille, de population, de ressources, de capacité fiscale et administrative, vont perdurer. Ainsi par exemple, plusieurs municipalités à travers le pays desservent des populations plus nombreuses que celle de la province de l'Île-du-Prince-Édouard. Ces disparités et variantes nous forcent à mieux tenir compte, probablement au niveau de la forme constitutionnelle et certainement dans la réalité politique, de la capacité, de la puissance et de la nature relatives et asymétriques des unités provinciales au sein de la fédération canadienne.

Nos recommandations sur des changements fondamentaux à apporter au système fédéral se rattachent à six points essentiels: (1) la clarification et l'adaptation du partage constitutionnel des compétences législatives entre les gouvernements central et provinciaux, (2) l'implantation de meilleurs mécanismes pour la conduite des relations fédérales-provinciales, en particulier par la création, en remplacement du Sénat, d'un Conseil de la fédération composé de délégués provinciaux, (3) une restructuration de la Cour suprême et l'affirmation de son indépendance, (4) les mécanismes de modification et d'adaptation de la constitution, (5) la réforme électorale en vue d'une amélioration de la représentativité régionale des partis politiques à la Chambre des communes, et (6) l'intégration des droits fondamentaux dans la constitution. Tous ces points s'inspirent d'un seul but: donner une expression plus vivante aux principes de la dualité, du régionalisme et du partage des avantages du pouvoir dans un Canada durable.

Notre solution est à la fois globale et méthodique. Ses divers éléments se joignent les uns aux autres en corrélation étroite. Pour parvenir à une solution fédérale d'ensemble qui soit équilibrée, les leaders politiques voudront sans doute en arriver à des compromis par le troc de certaines variantes dans des domaines particuliers afin de réaliser un accord global. Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue, lors de l'examen individuel des divers éléments, qu'ils sont tous, répétons-le, en corrélation, et, que nos recommandations relatives au partage des compétences, aux mécanismes des relations fédérales-provinciales et à la représentativité dans les institutions centrales forment un tout équilibré. La crise profonde que connaît le Canada réclame une solution beaucoup plus systématique que ne pourrait l'être un accord intervenant entre les gouvernements central et provinciaux sur un certain nombre de sujets disparates. Seule une volonté commune de nos leaders des deux ordres de gouvernement de s'élever au-dessus des mesquineries traditionnelles et d'atteindre un état d'esprit propre à la créativité et à l'innovation, rendra possible une solution systématique.

Ceux qui, à partir de la crise et de l'impasse politiques des années 1860, créèrent la Confédération, l'avaient d'ailleurs compris.

Le partage des compétences[1]

Le partage des compétences législatives et exécutives et la répartition des revenus entre les gouvernements central et provinciaux, soulèvent des questions épineuses dans toute fédération. Les difficultés sont nombreuses et provoquent bien des controverses. Il s'agit en effet de concilier le besoin de former une grande entité politique et la volonté d'en conserver de plus petites. La première est souhaitable pour certaines fins comme le développement économique, tandis que les autres sont mieux placées pour garantir aux citoyens un cadre régional distinctif correspondant à leurs besoins.

[1] L'expression juste pour désigner le partage du pouvoir législatif dans une fédération est le «partage des compétences», même si en pratique plusieurs utilisent l'expression «partage des pouvoirs». Les compétences comprennent des «pouvoirs spécifiques», celui de prélever des impôts, de dépenser, de légiférer en matière d'éducation, etc.

1. Une clarification et une adaptation nécessaires

Plusieurs facteurs ont contribué à faire de la révision du partage des compétences une question fondamentale dans le présent débat canadien. Avec l'accroissement extraordinaire du rôle des gouvernements central et provinciaux, il est de plus en plus difficile de tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités des deux ordres de gouvernement. De quelque côté qu'on regarde, vers la culture, vers le développement économique ou quelque autre, chaque activité gouvernementale semble avoir à la fois une dimension provinciale et une dimension fédérale. Même lorsque les deux gouvernements s'en tiennent strictement à leurs propres compétences constitutionnelles, ils se retrouvent facilement en état de concurrence sinon de conflit. En outre, de nouvelles responsabilités provinciales ont surgi au cours des dernières années et ont entraîné une déséquilibre entre les compétences législatives des provinces et leurs ressources financières. Ce déséquilibre a eu pour effet l'implantation progressive d'un système complexe de transferts fiscaux du gouvernement central aux gouvernements provinciaux ainsi que de programmes à coûts partagés, qui, à la longue, ont embrouillé encore davantage la ligne de démarcation entre les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement.

Alors que les provinces se découvrent une force et une maturité plus grandes, il ne faut pas s'étonner que le chevauchement des compétences soit cause de friction. Certaines allégations sont caractéristiques de cet état de choses. Ainsi, en 1977, les premiers ministres de l'Ouest accusèrent Ottawa d'avoir envahi de nombreux domaines de compétence provinciale, ce à quoi le gouvernement central répondit par certaines accusations de son propre cru. Une autre dimension de l'actualité rend cette situation particulièrement critique: est-il possible de réviser le partage des compétences de façon à répondre et aux pressions des gouvernements provinciaux qui revendiquent de plus larges responsabilités dans des domaines qui les concernent particulièrement, et à celles du gouvernement du Québec qui demande de préserver, voire développer, son caractère distinctif, et malgré tout reconnaître au gouvernement central des compétences suffisantes pour assurer sa viabilité et son efficacité?

Nous concluons que la solution réside d'abord dans la clarification et l'ajustement du partage des compétences. On pourrait ainsi diminuer les causes de friction et mieux coller aux réalités socio-économiques, technologiques, culturelles et politiques du Canada d'aujourd'hui. En guise de mise en garde, nous ajoutons que, peu importe la clarté du partage des compétences dans une fédération, les fonctions assignées à chacun des deux ordres de gouvernement ne pourront jamais être totalement isolées les unes des autres, séparées en quelque sorte par une cloison étanche. En d'autres termes, il ne sera pas toujours possible de définir avec une précision impeccable les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement.

Notre solution est de nature globale. Au lieu de tracer un modèle d'un nouveau partage des compétences, nous offrons au public et aux leaders politiques, chargés de rédiger le texte d'une nouvelle constitution, un guide des principaux points de repère qui devraient, à notre avis, baliser la voie de la révision du partage des compétences.

2. Les grands rôles et les responsabilités essentielles des gouvernements central et provinciaux

La révision du partage des compétences doit tenir compte de trois objectifs: d'abord, un gouvernement central capable de s'occuper des intérêts pan-canadiens et de maintenir la viabilité de la fédération canadienne; ensuite, des gouvernements provinciaux en mesure de prendre en main les intérêts provinciaux en vue d'assurer la prospérité régionale et le respect des particularités régionales; enfin, un gouvernement québécois à qui on reconnaît la responsabilité de la culture et de l'héritage particulier du Québec. L'application des principes du régionalisme, du dualisme et du partage des bénéfices et du pouvoir dont nous avons parlé plus tôt est essentielle à la réalisation de ces objectifs.

En gros, voici les rôles majeurs et les responsabilités essentielles que nous retenons pour le gouvernement central: (1) être le promoteur et le symbole de l'identité et de la fierté canadiennes, (2) assurer l'intégrité et la sécurité de la fédération, (3) assumer à titre ultime la responsabilité de la conduite de la politique extérieure, (4) réglementer les grands leviers de la politique économique, (5) contrôler le commerce interprovincial et international, et (6) stimuler l'activité économique à l'intérieur de la fédération. De plus, vu la distribution inégale des ressources et des avantages économiques à travers les dix provinces canadiennes, le gouvernement central doit, dans l'intérêt d'une répartition équitable des avantages parmi tous les Canadiens, détenir également la responsabilité de combattre les inégalités régionales, d'établir une norme minimale de niveau de vie pour tous les Canadiens, et de redistribuer les revenus entre les individus comme entre les provinces.

Quant aux provinces, nous résumons leurs rôles essentiels à trois: (1) être les premiers responsables du bien-être social et culturel de leurs communautés, (2) développer leur économie et exploiter leurs ressources naturelles, et (3) régir la propriété et les droits civils. Ces trois grands rôles comprennent la compétence exclusive (ou parfois concurrente) sur des matières concernant les affaires culturelles, l'éducation, la santé, les services sociaux, le mariage et le divorce, l'immigration, la main d'œuvre et sa formation, l'administration de la justice, les ressources naturelles y compris les pêcheries, le développement économique régional, le commerce à l'intérieur de la province, la consommation et les sociétés commerciales, les affaires municipales, l'habitation et l'aménagement du territoire, ainsi que l'environnement. Cela suppose, également, des pouvoirs d'imposition suffisants. De plus, les provinces devraient avoir le droit, tant et aussi longtemps qu'elles respecteront les directives de la politique étrangère d'Ottawa, d'entretenir certaines relations avec les pays étrangers et de conclure des traités relatifs aux domaines de leur compétence.

Il faudra aussi garantir à la province de Québec la responsabilité essentielle pour la préservation et l'épanouissement de son héritage particulier. Cette responsabilité se concrétiserait par l'attribution d'une compétence soit exclusive, soit concurrente, sur la langue, la culture, le droit civil, le mariage et le divorce, la recherche et les communications, ainsi que les pouvoirs correspondants en matière d'imposition et de politique étrangère.

3. L'égalité constitutionnelle des gouvernements central et provinciaux

Une des caractéristiques du système fédéral est l'égalité du statut constitutionnel respectif des deux ordres de gouvernement.

Cette question de statut en est une autant d'attitude que de textes constitutionnels. Il existe, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, un certain nombre de dispositions qui impliquent un état d'infériorité des gouvernements provinciaux au point que des observateurs ont décrit le système canadien comme un État quasi-fédéral plutôt que fédéral. Par ailleurs, on nous a dit et répété partout que l'attitude des politiciens et des fonctionnaires d'Ottawa à l'égard de leurs homologues provinciaux, en était une de supérieur à subalterne. Il s'agit ici d'un domaine où, de toute évidence, il n'est pas facile d'obtenir une confirmation scientifique; il n'en reste pas moins que si la moitié des choses qu'on nous a dites sont exactes, il y aurait déjà là matière à conflit entre les gouvernements. Nous ne voulons pas donner l'impression que l'attitude des provinces est irréprochable, mais nous n'en devons pas moins souligner que personne ne s'est plaint, devant nous, de ce qu'un gouvernement provincial ait considéré le gouvernement central comme un subalterne. Nous considérons que les gouvernements provinciaux sont de stature et de maturité égales à celles du gouvernement central et nous recommandons sans aucune hésitation qu'une nouvelle constitution reconnaisse leur égalité de statut.

4. L'égalité des provinces et le statut particulier

La position du Québec est unique. C'est la seule province ayant une communauté linguistique en situation minoritaire dans l'ensemble du pays, mais majoritaire à l'intérieur de ses propres frontières. C'est ce qui a fait dire à plusieurs personnes qu'on devrait octroyer uniquement au Québec des pouvoirs en certaines matières. Il en est plusieurs, dans les autres provinces, qui soutiennent qu'aucune province ne devrait jouir d'un «statut particulier» en vertu de la constitution et que toutes devraient être sur le même pied du point de vue juridique.

En abordant cette question, il est essentiel de noter que toutes les fédérations existantes,—il y en a plus de vingt, représentant une population totale d'un milliard d'habitants,—ont en pratique ce que nous pourrions appeler un caractère «asymétrique». En effet, leurs États ou provinces diffèrent quant à la taille, la culture, les structures sociales, la richesse, la capacité administrative et le partage des compétences. Ces différences s'expriment en termes politiques et même en termes constitutionnels.

Depuis 1867, la fédération canadienne pour sa part présente les différences suivantes: certaines provinces ont une représentation à la Chambre des communes et au Sénat proportionnellement supérieure à celle d'autres provinces; les garanties sur l'usage des langues française et anglaise varient d'une province à l'autre; le droit civil du Québec diffère du *common law* qui a cours dans les autres provinces; les transferts fiscaux d'Ottawa sont faits en fonction de circonstances particulières à chaque province. Bien plus, les récents programmes fédéraux-provinciaux ont sanctionné le droit d'une province d'y participer et de s'en retirer à sa convenance, en somme de faire les choses d'une manière différente des autres. Bref, la fédération canadienne, à l'instar d'autres fédérations, n'a jamais eu et ne pourrait jamais avoir une symétrie parfaite.

Reconnaissons toutefois, comme nous l'enseigne l'expérience des autres fédérations, qu'une asymétrie constitutionnelle illimitée est intolérable car elle peut provoquer le démembrement de la fédération. Le cas de la Malaisie est un exemple particulièrement pertinent: pendant le court laps de temps (1963-65) où Singapour fut associé à la

fédération malaisienne, une tension, qui devait s'avérer fatale, vint du fait que Singapour s'était vu reconnaître une plus grande autonomie régionale que les autres membres de la fédération et, en conséquence, une participation restreinte aux prises de décision du gouvernement central.

Nous n'ignorons pas non plus que bien des Canadiens, par ailleurs sympathiques au désir des Québécois de conserver leur culture et leur héritage, sont réfractaires à la notion de «statut particulier» pour une province à cause de la connotation de traitement privilégié et de faveur qui y est attachée. Leur attitude tient à leur profonde conviction que les Canadiens devraient être égaux, en vertu de la constitution, peu importe la province où ils vivent.

Si notre perception de la dualité canadienne, dans une perspective politique, correspond à l'expression de deux réalités dont aucune n'est supérieure à l'autre, reconnaître alors le caractère particulier de chacune ne signifie pas accorder pour autant un statut «particulier» ou «privilégié» à l'une ou à l'autre. Chacune est aussi «particulière» que l'autre. Le seul aspect vraiment différent réside dans le fait qu'un élément de cette dualité s'exprime, en termes politiques, par l'ensemble de neuf gouvernements provinciaux, tandis que l'autre s'exprime par un seul. Il nous apparaît plus sage, dans les circonstances, d'abandonner l'interprétation de l'expression «statut particulier» dans le sens de traitement de faveur. Et si l'on tient compte de la variété d'accommodements particuliers dont bénéficient diverses provinces—par exemple la représentation dans certaines institutions fédérales ou encore les transferts fiscaux d'Ottawa aux provinces—des accommodements tous jugés acceptables, alors il serait tout aussi convenable de reconnaître le rôle distinctif du gouvernement du Québec en sa qualité de gouvernement de la seule province à majorité de langue française. Il n'y a rien là d'incompatible avec nos traditions. En réalité, n'avons-nous pas depuis 1867 appris à accepter que le Québec dispose déjà d'un degré assez important de spécificité? Son droit civil, la reconnaissance du français comme langue officielle, et les trois juges obligatoirement québécois parmi les neuf juges de la Cour suprême, n'en sont-ils pas la preuve?

Exprimons notre conviction avec force: le Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct au sein d'un Canada viable. Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada.

Quelles sont les implications de cette conviction quant au partage des compétences? Nous avons le choix entre deux voies. La première aboutit à l'assignation de compétences législatives au Québec refusées aux autres provinces, dans des matières reliées à la culture, la langue, l'immigration, la politique sociale, les communications et à certains aspects des affaires internationales.

L'autre voie nous semble de beaucoup préférable. Elle donne à toutes les provinces accès aux compétences dont le Québec a besoin pour préserver sa culture et son héritage particuliers, mais d'une manière qui leur permette, si c'est leur volonté, de ne pas exercer ces compétences et d'en confier l'exercice à Ottawa. Deux méthodes permettent d'emprunter cette voie. L'une grouperait ces matières sous le manteau de la compétence concurrente, assortie de la prépondérance provinciale, ce qui aurait pour effet de laisser

aux provinces le choix d'exercer ou non leur pouvoir prépondérant en ces domaines. L'autre méthode consisterait à inscrire dans la constitution un mécanisme de délégation législative ou interparlementaire.

5. Les critères du partage des compétences

Un nouveau partage des compétences devrait tenir compte non seulement des aspects qui viennent d'être mentionnés, mais aussi des critères qui suivent.

D'abord, les activités gouvernementales de nature pan-canadienne devraient normalement relever d'Ottawa, tandis que les activités de caractère provincial ou local relèveraient de la compétence des provinces.

En second lieu, des considérations d'efficacité et de coûts devraient influer sur la décision d'attribuer une compétence à un ordre de gouvernement plutôt qu'à l'autre. L'efficacité devrait se mesurer non seulement à partir de considérations administratives et économiques mais aussi répondre à la question: quel ordre du gouvernement est le plus accessible et le plus sensibilisé aux besoins du citoyen?

En troisième lieu, s'il existe un accord sur un sujet donné, il y a avantage à le consacrer. Il serait tout indiqué de respecter, par exemple, les récents accords intergouvernementaux relatifs au choix et au coût d'établissement des immigrants.

Quatrièmement, là où il n'y a pas controverse, mieux vaut ne pas rompre avec les pratiques en vigueur: ainsi, logiquement, *les caisses populaires* du Québec et les *credit unions* des autres provinces devraient relever de la compétence centrale en matière économique, mais elles sont à ce point enracinées dans le terroir provincial qu'il est préférable de n'y rien changer. Toujours dans un but de continuité, il serait souhaitable, partout où un accord se réalise, de conserver la terminologie en cours: l'interprétation judiciaire subséquente en serait facilitée.

Enfin, cinquièmement, l'attribution d'une compétence donnée devrait être évaluée aussi en fonction de l'effet qu'elle peut avoir sur l'équilibre général des responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement.

6. La forme du partage des compétences

Les constitutions fédérales contiennent toutes, sous une forme ou une autre, des listes qui attribuent à chaque ordre de gouvernement le pouvoir de légiférer dans des domaines énumérés.

Les sujets sont assignés, soit en exclusivité à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement, soit aux deux ordres avec prépondérance à l'un deux. Certains pouvoirs ne sont pas attribués et deviennent ainsi la responsabilité de celui des deux ordres de gouvernement à qui est octroyé le pouvoir résiduaire. Certaines fédérations attribuent au gouvernement central des pouvoirs particuliers qui lui permettent, en certaines circonstances, comme lors d'une situation d'urgence, d'occuper des champs de compétence

législative réservés aux provinces: l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comporte, selon la jurisprudence, une clause à cet effet. D'autres fédérations, notamment la République fédérale d'Allemagne, utilisent une autre forme de partage des compétences selon laquelle le gouvernement central légifère sur certains sujets alors que les gouvernements provinciaux ont la responsabilité d'administrer ou d'appliquer ces lois.

Aux États-Unis, en Australie et dans certaines autres fédérations, seuls sont énumérés les pouvoirs exclusifs et concurrents du gouvernement central, le pouvoir résiduaire étant laissé aux États. L'expérience a démontré qu'en pratique une telle façon de procéder a pour effet de restreindre les pouvoirs des États au lieu de les maintenir. Aussi avons-nous arrêté notre choix sur une énumération complète des pouvoirs des gouvernements central et provinciaux. Dans une constitution révisée, le partage comprendrait sept rubriques:

- les pouvoirs exclusifs du gouvernement central
- les pouvoirs exclusifs des gouvernements provinciaux;
- les pouvoirs concurrents avec prépondérance du gouvernement central;
- les pouvoirs concurrents avec prépondérance des gouvernements provinciaux;
- les rares cas où les lois du gouvernement central seraient administrées par les gouvernements provinciaux;
- les quelques pouvoirs qui ne peuvent s'exercer que conjointement par le Parlement et les législatures provinciales, (comme dans le cas de la modification des frontières provinciales);
- les pouvoirs exceptionnels d'intervention du gouvernement central, assortis de limites précises.

A notre avis, les pouvoirs devraient être énumérés autant que possible sous l'une ou l'autre des deux rubriques dites exclusives. Dans certains cas, il y aurait lieu de s'inspirer de l'exemple suisse en divisant un pouvoir de telle sorte que chaque ordre de gouvernement s'en verrait attribuer une partie. Cette méthode aurait l'avantage de réduire au minimum l'enchevêtrement des pouvoirs des gouvernements central et provinciaux. Elle réduirait également au strict minimum les pouvoirs de compétence concurrente qui nécessitent la coopération des gouvernements et qui, en même temps, peuvent devenir causes de conflit. Si l'on tient compte de la tradition canadienne selon laquelle les cabinets ou conseils des ministres sont responsables devant leur législature, la rubrique sous laquelle seraient indiquées des lois du gouvernement central dont l'administration incomberait aux provinces contiendrait peu de sujets. Il y a toutefois, dans cette catégorie, un précédent de taille: le Code criminel est une loi fédérale mais ce sont les provinces qui, selon la constitution actuelle, en assurent l'administration. Cet exemple suggère la possibilité d'autres combinaisons semblables de lois uniformes puisque adoptées par le Parlement central, mais d'une application souple, puisque administrées par les gouvernements provinciaux.

Bien que nous nous soyions prononcés en faveur d'une énumération comprenant sept rubriques d'une grande précision, il est utopique de penser qu'on puisse prévoir toutes les éventualités par des listes exhaustives. C'est pourquoi, d'ordinaire, les constitutions fédérales attribuent à l'un des deux ordres de gouvernement, les pouvoirs non énumérés. Dans la plupart des fédérations, cette compétence résiduaire appartient aux gouvernements des États membres. La situation canadienne est différente. En vertu de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce pouvoir relève surtout d'Ottawa. On a proposé récemment un pouvoir résiduaire partagé en vertu duquel un domaine non énuméré serait assigné à l'un ou l'autre des ordres de gouvernement selon qu'il est d'intérêt pan-canadien ou régional. A notre avis, cette méthode a le défaut de créer l'impression que seules les matières résiduelles sans importance seraient attribuables aux provinces. Tout compte fait, nous en sommes venus à la conclusion que la compétence résiduelle devrait être assignée aux gouvernements provinciaux, comme c'est le cas dans la plupart des autres fédérations.

7. Une démarche fonctionnelle pour l'attribution de pouvoirs spécifiques en fonction des domaines d'activité

L'attribution des compétences précises aux ordres de gouvernement devrait se faire, selon nous, à partir d'une démarche fonctionnelle et méthodique.

L'énumération des compétences dans les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est incohérente. Leur agencement ne relève d'aucun thème logique. Parfois, les pouvoirs sont exprimés en fonction d'objectifs—«la paix, l'ordre et le bon gouvernement»—parfois en termes d'instruments—«les poids et mesures»—,ou encore en termes d'objets d'une politique—«l'éducation, l'immigration, l'agriculture». Certains pouvoirs ont une portée très vaste—«les échanges et le commerce», «la propriété et les droits civils»—tandis que d'autres sont très précis—«les amarques, les bouées, les phares et l'Île du Sable». C'est un arrangement à la bonne franquette qui ignore les relations évidentes entre les sujets. De plus, les nouveaux secteurs d'activité politique qui ont vu le jour récemment, tels la pollution et l'énergie, recoupent plusieurs des sujets traditionnels. Nous estimons donc qu'une démarche cohérente et fonctionnelle aiderait à clarifier l'énumération actuelle des pouvoirs.

En conséquence, nous optons pour un regroupement de sujets sous des domaines généraux d'activités gouvernementales. Ces grands domaines pourraient se présenter sous les vocables suivants: affaires extérieures, défense, politique économique, transport, communication, administration de la justice, statut et droits des citoyens, culture, santé et bien-être, habitat et environnement... Chacun d'eux contiendrait une énumération de pouvoirs précis et reliés entre eux. Par exemple, on retrouverait dans le domaine «politique économique», des pouvoirs tels «industrie et commerce» où l'on distinguerait d'ailleurs le commerce extérieur, le commerce interprovincial et le commerce intraprovincial; «politique monétaire» qui comprendrait le change, le cours monétaire et le monnayage; les institutions financières, la taxation, l'emprunt public et les corporations. Et dans le domaine de la «culture», on retrouverait des sujets tels la langue, l'éducation, les écoles, les universités, les archives, la recherche, les échanges, les droits d'auteur, les livres, les films, les arts, les loisirs, le mariage et le divorce, la propriété et les droits civils. Par contre sous «habitat et

environnement», on pourrait inscrire: les affaires urbaines, l'habitation, l'aménagement du territoire, les parcs, la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution.

Une fois les activités gouvernementales groupées de cette façon, il serait possible d'attribuer des responsabilités spécifiques, à l'intérieur d'un domaine général, sur une base exclusive ou concurrente, à l'ordre de gouvernement le plus apte à les assumer. Les gouvernements central et provinciaux auraient tous un intérêt déterminé dans la plupart de ces domaines généraux, mais par l'attribution de pouvoirs entiers ou partiels à un ordre de gouvernement ou à l'autre, on serait en mesure de déterminer la façon dont les compétences exclusives de chaque ordre de gouvernement et les compétences concurrentes seraient liées les unes aux autres à l'intérieur d'un même domaine.

Grâce à cette démarche fonctionnelle, le texte constitutionnel gagnerait en clarté et l'attribution à un niveau de gouvernement de pouvoirs plutôt que de domaines entiers en serait facilitée d'autant. Si, ultérieurement, les tribunaux sont appelés à décider de quelle compétence relève une activité particulière, ils seront plus à même d'interpréter la raison d'être, la «philosophie», du partage des compétences.

8. Des domaines litigieux

Ces dernières années, certains domaines de compétence ont été particulièrement controversés. Nous en avons identifié quelques-uns pour fins d'analyse. Ce sont les ressources naturelles (le pétrole et le gaz naturel surtout), les ressources du plateau continental et les pêcheries, les communications, l'immigration, les affaires extérieures, l'enseignement universitaire, les transports, la politique sociale, ainsi que les affaires urbaines et le logement. Quoique nos travaux ne soient pas complétés, il nous est possible de donner les grandes lignes de l'approche que nous proposerions dans le but de réduire les tensions entre les deux ordres de gouvernement.

Les gouvernements central et provinciaux estiment avoir un intérêt légitime dans chacun de ces domaines et la compétence législative qui en découle. Cet intérêt résulte en partie d'une évolution dans la perception qu'ont les gouvernements de leur rôle dans une société moderne. L'accroissement de leurs activités a donné en effet à presque chaque domaine de compétence une dimension provinciale et une dimension fédérale. Le chevauchement de ces intérêts résulte aussi du fait que ces domaines ont été particulièrement marqués par des changements technologiques radicaux, par l'évolution de la situation internationale, par la nécessité de protéger l'environnement et par l'impact social transformant la vision des compétences qu'on pouvait avoir, sans même remonter en 1867, il y a trente ans à peine. Rappelons par exemple: 1) l'impact qu'ont eu sur le prix et sur l'importance économique du pétrole et du gaz, la formation de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et l'embargo sur le pétrole; 2) l'effet du prolongement des frontières sous-marines canadiennes jusqu'à la ligne de deux cents milles et même à la totalité du plateau continental; 3) les progrès technologiques reliés aux pêcheries et à l'extraction et l'exploitation des ressources sous-marines; 4) les progrès rapides de la technologie des télécommunications et leurs effets sur tous les aspects de l'activité humaine; 5) l'expansion des universités canadiennes qui a ouvert la porte à de plus en plus d'étudiants et qui a permis de développer un réseau de recherches indispensable au développement du Canada. Tous ces domaines ont subi de telles transformations qu'ils contiennent mainte-

nant, répétons-le, des dimensions aussi bien pan-canadiennes que provinciales et les deux ordres de gouvernement manifestent à leur égard un intérêt évident.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est guère utile à la solution des controverses reliées à ces domaines. Ainsi, en ce qui a trait à la politique pétrolière, le conflit entre le gouvernement de l'Alberta et celui d'Ottawa provient directement du heurt entre la propriété des ressources, qui est provinciale, et le contrôle du commerce international et interprovincial qui relève du gouvernement central. Dans le domaine des communications, le heurt se produit entre, d'une part, la vision qu'a le gouvernement central d'un système de communications qui serait intégré et servirait d'instrument puissant de promotion de l'identité canadienne et, d'autre part, l'insistance des provinces, particulièrement du Québec, sur le fait que l'impact des communications est tellement envahissant qu'un contrôle provincial s'impose dans ce domaine si les provinces veulent préserver leur caractère distinctif.

A notre avis, toute tentative de réduire les frictions et les frustrations qui s'ensuivent devrait comporter deux étapes. La première consisterait à identifier, dans chaque domaine, les aspects qui par consensus pourraient être attribués de façon exclusive ou concurrente, à l'un ou l'autre des ordres de gouvernement. En ce faisant, on devra prendre en considération les critères et les éléments auxquels on a déjà référé. Le domaine de l'immigration—un des rares domaines où la compétence est concurrente de par les termes mêmes de l'A.A.N.B.—offre un bon exemple de la démarche que nous proposons. Occupé pendant des années, par l'autorité centrale, il devint l'objet de controverses à mesure que les gouvernements provinciaux se sont intéressés à des aspects de l'immigration plus intimement reliés aux intérêts locaux et provinciaux. Des ententes ont d'ailleurs récemment été conclues entre les gouvernements quant à leur compétence respective sur certains de ces aspects.

Ces ententes semblent avoir à peu près apaisé les esprits et il est maintenant possible d'envisager une distribution des responsabilités 1) pour que l'établissement et l'intégration des immigrants soient de compétence exclusivement provinciale, 2) que la définition des critères de sélection et des niveaux d'immigration soit de compétence concurrente mais avec prépondérance provinciale, 3) que le recrutement des immigrants à l'étranger et l'admission des réfugiés de compétence concurrente mais de prépondérance fédérale, et 4) que la déportation des étrangers et la sécurité publique soient de compétence exclusivement fédérale.

Ces derniers mois des représentants des gouvernements central et provinciaux ont passé en revue les domaines de chevauchement, nous espérons que cet effort pour clarifier les compétences et écarter les frictions se continuera.

Dans des domaines aussi complexes et changeants que ceux que nous considérons ici, la simple identification des aspects fédéral et provincial des compétences n'amènera pas nécessairement une coordination adéquate.

Une deuxième étape, par conséquent s'impose: la formation de comités, ou autres organismes gouvernementaux, dont les membres devraient représenter aussi bien le secteur public que le secteur privé, et dont l'objectif serait de faciliter la formulation, pour

les deux ordres de gouvernement, de politiques complémentaires. De plus, la révision de la législation centrale dans ces domaines par le Conseil de la fédération (dont la création est suggérée dans une autre partie de ce chapitre) devrait faciliter ce processus dans la mesure où les provinces auront la certitude que leurs vues seront prises en considération lorsque le Parlement légiférera.

9. Les pouvoirs de taxation

La répartition des pouvoirs de prélever des impôts s'est avérée dans toutes les fédérations un sujet à la fois extrêmement important et controversé. Cela tient à trois raisons: (1) la répartition des ressources fiscales détermine dans quelle mesure un gouvernement peut s'acquitter de l'exercice de ses compétences législatives et exécutives; (2) cette répartition altère l'équilibre politique car celui des deux ordres de gouvernement qui a les ressources fiscales les plus importantes acquerrait à leur usage les armes de la prédominance politique; (3) l'attribution des pouvoirs de taxer et de dépenser indique quels gouvernements seront le mieux en mesure de transformer ces pouvoirs en instruments de contrôle économique.

D'une manière générale, il y a trois façons d'envisager le partage du pouvoir de taxation. L'une accorde à chaque ordre de gouvernement des sources précises d'imposition selon ce qui semble ses besoins. Le seconde octroie au gouvernement central les sources principales de revenus et remplace les taxes provinciales par d'importants transferts inconditionnels. La troisième accorde aux deux ordres de gouvernement un accès égal à la plupart des sources de revenus.

C'est à cette dernière façon que va notre préférence. L'expérience de la plupart des fédérations enseigne que toute tentative visant à répartir les ressources fiscales en fonction précise de ce qui semble être les besoins, devient invariablement et rapidement périmée. La seconde façon suppose un degré inacceptable de centralisation, et creuse un fossé sur le plan de la responsabilité entre le gouvernement qui dépense et le contribuable qui paye. La règle générale de l'accès égal des deux ordres de gouvernement à l'impôt souffrira, bien entendu, quelques exceptions. Un exemple saute aux yeux: le pouvoir exclusif du gouvernement central de prélever des taxes d'accises et des droits de douane est essentiel au maintien d'un marché commun canadien. Le droit des provinces de recourir à la taxation indirecte devrait également être accordé de façon à ce que l'impact ne soit pas subi par des personnes de l'extérieur de la province.

La clarification des pouvoirs provinciaux en matière fiscale contribuera, espérons-le, à écarter les frictions entre gouvernements comme celles qui sont survenues récemment dans le domaine de l'industrie de la potasse en Saskatchewan.

10. Les «pouvoirs exceptionnels d'intervention du gouvernement central[1]»

Les pouvoirs exceptionnels d'intervention dans la sphère provinciale que possède le gouvernement central, de façon expresse ou implicite en vertu de l'Acte de l'Amérique du

[1] Traduction de «overriding central powers», expression utilisée par certains politologues.

Nord britannique, sont le pouvoir d'urgence, le pouvoir déclaratoire, le pouvoir de dépenser, les pouvoirs de réserve et de désaveu, et le pouvoir de nommer les lieutenants-gouverneurs. Ils méritent un examen minutieux car ils ont été et sont à l'origine d'importantes controverses fédérales-provinciales.

Il y a des moments dans la vie des pays, en temps de guerre et en temps de paix (lors de désastres naturels ou de crises économiques graves, par exemple), où des événements extraordinaires imposent au gouvernement central l'obligation d'empiéter de façon transitoire et exceptionnelle dans des domaines normalement de compétence provinciale. Le temps est venu d'asseoir le pouvoir d'urgence, non plus sur l'interprétation judiciaire de la clause «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», qui apparaît dans l'A.A.N.B., mais plutôt sur une reconnaissance constitutionnelle explicite assortie de garanties expresses. Nous disons cela parce que, d'une part, le pouvoir d'urgence actuel viole le principe de souveraineté propre à chaque ordre de gouvernement et que, d'autre part, son usage abusif pourrait mettre en danger notre régime fédéral. A l'avenir, si Ottawa veut invoquer son pouvoir d'urgence, il devrait en exposer les raisons dans une proclamation, obtenir l'approbation dans un délai raisonnable, de la Chambre des communes et d'une seconde chambre réformée (que nous proposons dans la prochaine section); enfin le pouvoir d'urgence ne devrait être accordé que pour une période déterminée.

Le Parlement est autorisé, en vertu de l'alinéa 92(10)c) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à déclarer d'une manière unilatérale que certains ouvrages de nature «locale», sis entièrement à l'intérieur des frontières provinciales et relevant de la compétence provinciale, sont, soit à l'avantage général du Canada, soit à l'avantage de deux ou plusieurs provinces, et, par voie de conséquence, qu'ils relèvent alors de la compétence du gouvernement central. Dans le passé, ce «pouvoir déclaratoire» a servi à placer sous le manteau de la compétence fédérale des élévateurs à grains, des pipelines et plusieurs autres entreprises et ouvrages de nature locale. Le recours fréquent à ce pouvoir sans le consentement des provinces pourrait porter gravement atteinte à l'autorité des provinces. Nous admettons toutefois que, dans une perspective historique, l'usage du pouvoir déclaratoire a eu des effets bénéfiques. Ainsi, il a facilité le développement d'un réseau ferroviaire intégré et l'implantation d'un système international de mise en marché des céréales. Nous nous prononçons donc en faveur du maintien du pouvoir déclaratoire du Parlement central mais son usage devrait, à notre avis, être subordonné au consentement des provinces concernées.

L'un des pouvoirs d'Ottawa les plus controversés au cours des dernières années est sans contredit le pouvoir de dépenser ses revenus à n'importe quelle fin, même dans des domaines de compétence provinciale. C'est grâce à ce pouvoir que se sont développés les programmes fort importants de soins médicaux et d'hospitalisation mis au point par le gouvernement central. On peut dire qu'en général les provinces ne s'opposent pas à l'usage de ce pouvoir de dépenser lorsqu'il sert à combattre les inégalités régionales ou à faire bénéficier la plupart d'entre elles de paiements de péréquation. Mais les provinces ont accusé Ottawa d'être allé beaucoup plus loin, au point de s'être immiscé dans des sphères d'activités des provinces d'une manière qui a sapé leur autonomie et les a contraintes à s'engager dans des programmes dont elles ne voulaient pas et dont elles n'avaient pas besoin.

A notre avis, il faut conserver le pouvoir de dépenser afin qu'Ottawa soit en mesure, d'une part, d'assurer aux provinces moins nanties une péréquation inconditionnelle et, d'autre part, de garantir l'application de normes pan-canadiennes dans les programmes d'un intérêt général évident. Mais nous croyons également que des restrictions s'imposent. Chaque fois que le pouvoir de dépenser concerne des programmes d'intérêt provincial, son exercice ne devrait être permis que sous réserve de la ratification de la seconde chambre transformée que nous proposons. Afin de protéger encore davantage l'autonomie provinciale, les provinces devraient avoir le droit de se retirer de tout programme et de recevoir, s'il y a lieu, une compensation fiscale.

Au nom du principe de l'égalité de statut, nous éliminerions deux moyens dont dispose Ottawa pour faire échec aux lois provinciales. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le lieutenant-gouverneur peut recourir au «pouvoir de réserve», c'est-à-dire refuser la sanction royale à une loi adoptée par la législature provinciale et la «réserver» pour la sanction royale du gouverneur général, en d'autres termes du cabinet fédéral. De plus, ce même cabinet a le pouvoir de désavouer une loi provinciale dans l'année qui suit son adoption. C'est ainsi que dans le passé, au delà d'une centaine de lois provinciales sont tombées sous le couperet du pouvoir de désaveu et environ soixante-dix autres ont subi les effets du pouvoir de réserve. Ces deux pouvoirs sont toutefois tombés progressivement en désuétude et on n'en fait plus usage aujourd'hui. Leur élimination consacrerait la reconnaissance d'une situation de fait et, ce qui importe davantage, le droit, pour les gouvernements provinciaux, d'agir comme des corps législatifs souverains. Dans le même ordre d'idées, nous reconnaîtrions l'égalité constitutionnelle des deux ordres de gouvernement en changeant le processus de nomination du lieutenant-gouverneur: désormais la reine nommerait le lieutenant-gouverneur sur avis du premier ministre de la province plutôt que sur celui du premier ministre du pays. Il ne s'agirait pas d'une innovation puisque l'Australie nous a précédé sur cette voie.

L'amélioration des relations fédérales-provinciales

On peut affirmer que l'efficacité des relations intergouvernementales constitue un élément fondamental, aussi important que le partage des compétences, dans tout régime fédéral. La diminution du nombre de conflits intergouvernementaux, au Canada, repose donc en grande partie sur l'établissement de relations harmonieuses entre les deux ordres de gouvernement.

1. L'interdépendance des gouvernements central et provinciaux

Nous avons déjà préconisé la clarification et la rationalisation des compétences constitutionnelles des gouvernements central et provinciaux. Il est toutefois impossible d'isoler complètement les fonctions attribuées aux deux ordres de gouvernement et un certain degré d'interpénétration, tant au niveau politique qu'administratif, est inévitable.

Les rôles et du gouvernement central et des gouvernements provinciaux vont sans cesse s'élargissant. Ainsi aujourd'hui, un gouvernement peut difficilement agir sans tenir compte de l'autre. Un simple exemple suffit à illustrer la difficulté: bien des gens sont en faveur de

la consolidation du contrôle provincial sur les ressources naturelles, mais ils veulent également le raffermissement du contrôle central sur le commerce interprovincial et international. Ce sont là pourtant, à une époque où il incombe aux gouvernements d'établir les conditions de mise en marché des ressources naturelles, deux compétences qui ne peuvent tout simplement pas s'exercer indépendamment l'une de l'autre. La mise en œuvre efficace d'une politique en ce domaine nécessite donc des moyens susceptibles de promouvoir une collaboration permanente entre les deux ordres de gouvernement.

Cette situation prévaut dans presque toutes les sphères de compétence constitutionnelle. Il est possible, nous l'avons démontré dans la partie traitant du partage des compétences de structurer les compétences constitutionnelles à l'intérieur de vastes domaines d'activité et d'attribuer à chaque ordre de gouvernement des pouvoirs particuliers. Toutefois, pour appliquer de façon efficace une politique à l'ensemble d'un domaine d'activités, il faut souvent synchroniser des pouvoirs particuliers appartenant de droit aux deux ordres de gouvernement. Il s'ensuit également que toute révision du partage des compétences doit s'accompagner de propositions visant à l'amélioration du fonctionnement des mécanismes des relations fédérales-provinciales.

2. Le bilan du «fédéralisme exécutif»

Il nous faut des institutions capables de concilier et d'harmoniser les objectifs respectifs des deux ordres de gouvernement: la croissance spontanée, au cours des dernières années, d'un vaste réseau de réunions et de conférences intergouvernementales, tant à l'échelon des ministres qu'à celui des fonctionnaires en fait foi. Ce réseau a été coiffé du nom de «fédéralisme exécutif». On le dénomme ainsi parce qu'il répond aux besoins de l'interdépendance en faisant appel à la négociation directe entre les organismes exécutifs des deux ordres de gouvernement.

Au Canada, le «fédéralisme exécutif» est largement responsable de l'adaptation de notre système fédéral aux circonstances changeantes. Il a à son crédit des réussites remarquables dont celle, bien connue, d'avoir rendu possible la mise en œuvre de la péréquation des revenus des gouvernements provinciaux destinée à réduire les disparités régionales, des programmes d'encouragement au développement économique, des programmes de services essentiels de santé et de bien-être social normalisés à l'échelle du pays ainsi que de programmes visant au transfert de ressources et de responsabilités fiscales du gouvernement central aux gouvernements provinciaux.

Ces succès ne suffisent pas toutefois à masquer les faiblesses du procédé ni sa part de responsabilité dans la crise que traverse actuellement l'unité canadienne. Le grand public connaît bien les confrontations publiques parfois acerbes entre dirigeants fédéraux et provinciaux provoquées par ce fédéralisme exécutif. La façon de s'en servir a souvent laissé les gouvernements provinciaux sur l'impression que le choix des priorités et des conditions du gouvernement central les plaçait devant des faits accomplis et faussait leurs propres priorités. Pour sa part, le gouvernement central s'est maintes fois offusqué de l'attitude des dirigeants provinciaux qui se servaient du forum des conférences intergouvernementales pour faire mousser leurs intérêts partisans au détriment du gouvernement central.

Le spectacle des gouvernements du Canada se chamaillant constamment n'a contribué en rien à diminuer le cynisme du public au sujet des affaires publiques. Le fédéralisme exécutif a mis en scène un tableau montrant aux Canadiens un pays profondément désuni. L'évolution particulière qu'a connue au Canada cette forme de relations intergouvernementales a entraîné un autre effet secondaire malheureux. Il s'est en effet implanté hors le cadre de nos institutions démocratiques et parlementaires traditionnelles et a donné parfois l'impression d'être leur concurrent, sinon leur adversaire. C'est ce qui a porté certains observateurs à se méfier des conférences fédérales-provinciales et à leur imputer une influence appauvrissante sur la vie démocratique canadienne.

3. L'avenir des relations fédérales-provinciales

Le dossier récent des relations fédérales-provinciales au Canada nous permet de tirer une leçon: dans un régime parlementaire fédéral, où le cabinet exerce un rôle prépondérant, la pratique croissante du fédéralisme exécutif est inévitable, voire nécessaire. Toutefois, une réforme des mécanismes et de la procédure qui président à la conduite des relations fédérales-provinciales devient nécessaire afin que ces relations servent, mieux qu'aujourd'hui, l'unité canadienne et la démocratie.

La réforme du processus des relations intergouvernementales pourrait emprunter deux grandes voies. La première aboutirait à l'institutionalisation du fédéralisme exécutif dans sa forme présente de façon à fournir un cadre propice aux consultations, aux négociations et aux prises de décisions. Ce nouveau mécanisme fédéral-provincial relèverait de la conférence des premiers ministres laquelle deviendrait un instrument permanent de gouvernement, expressément reconnu par la constitution. Il lui appartiendrait de coordonner les politiques centrales et provinciales, de résorber les divergences et de déterminer les grandes priorités du pays. Cette voie ressemblerait par certains côtés à l'*Australian Loan Council*, un conseil intergouvernemental reconnu, par un amendement à la Constitution australienne et investi du pouvoir d'arrêter des décisions exécutoires relatives à un éventail restreint de sujets.

Cette nouvelle approche aurait toutefois pour conséquence d'institutionaliser les inconvénients de la formule actuelle. Il lui manquerait en effet la discipline inhérente au système politique habituel qui, lui, permet le réglement des conflits, si nécessaire, par un appel ultime à l'électorat. Au surplus, elle n'apporterait aucun stimulant pour développer les attitudes de coopération essentielles à la mise en œuvre efficace du fédéralisme exécutif.

La deuxième voie, celle que nous préférons, retiendrait, elle aussi, et la réalité et les qualités du fédéralisme exécutif, mais elle l'intégrerait à l'actuel régime parlementaire au niveau des institutions du gouvernement central. Semblable intégration se réaliserait par le remplacement du Sénat actuel par une seconde chambre du Parlement canadien, laquelle prendrait la forme d'un conseil des représentants des gouvernements provinciaux.

4. Une nouvelle seconde chambre

Avant d'en arriver à la conclusion qu'une seconde chambre serait le mécanisme le plus approprié pour améliorer la conduite des relations fédérales-provinciales, nous avons

passé en revue les fonctions exercées par les secondes chambres dans d'autres fédérations et les différentes formes que peut emprunter une telle chambre. Nous avons retenu sept fonctions susceptibles d'être exercées: (1) l'examen critique des projets de loi du gouvernement central et leur amélioration, (2) la conduite d'enquêtes, (3) la protection des droits des minorités, (4) l'élargissement de la représentation régionale des partis politiques et le redressement du déséquilibre créé à la chambre basse par le système électoral, (5) l'apport d'un forum législatif où l'ascendant du pouvoir exécutif et la rigueur de la discipline de parti seraient moindres, (6) la représentation des gouvernements des provinces sur une base plus équitable qu'à la chambre élue au suffrage populaire, leur donnant ainsi plus d'influence sur les projets de loi fédéraux qui ont un impact direct sur les questions d'importance provinciale ou régionale, et (7) l'encouragement à la consultation fédérale-provinciale dans les domaines d'intérêt commun. Ces fonctions n'ont pas toutes la même importance et certaines peuvent être exercées par d'autres institutions dans la mesure où elles sont structurées à cette fin.

Parmi les diverses formes que peut revêtir une chambre haute, nous avons examiné le Sénat canadien actuel, un sénat élu, la Chambre de la fédération mise de l'avant dans le Projet de loi sur la réforme constitutionnelle (1978) et enfin une seconde chambre dont les membres seraient nommés par les provinces. Même si l'on a souvent sous-estimé l'utilité du Sénat actuel, il n'en demeure pas moins que parmi les sept fonctions d'une chambre haute énumérées ci-dessus, il n'a vraiment exercé que les deux premières. De plus le mode de nomination n'a pas permis d'en faire un véritable protecteur des intérêts des régions et des groupes au sein des institutions politiques centrales. En fait, comparé aux chambres hautes des autres fédérations, le Sénat canadien est peut-être celui qui a le moins contribué à faire sentir l'influence des régions ou des provinces sur les lois édictées par le Parlement central.

Il est évident qu'un sénat élu jouirait d'un plus grand appui auprès de la population, conviendrait bien à l'esprit d'une société démocratique et contribuerait enfin à créer un foyer de décision qui ne relèverait pas automatiquement du parti au pouvoir. Dans les fédérations américaine et helvétique, où le cabinet n'est pas responsable devant le Parlement, l'expérience d'une chambre haute élective s'est avérée un succès. Par contre, comme en fait foi l'expérience australienne, un sénat élu peut être la source de sérieuses difficultés dans un système parlementaire comme le nôtre, où il y aurait risque de conflit entre le mandat confié par la population à ce sénat élu et celui confié à la Chambre des communes, la seule devant laquelle le cabinet soit responsable. On risque également, dans pareille chambre élective, de voir la discipline de parti primer les intérêts régionaux.

Nous avons aussi étudié soigneusement la proposition nouvelle mise de l'avant dans le Projet de loi sur la réforme constitutionnelle (1978). Le gouvernement voudrait établir une Chambre de la fédération dont les membres seraient désignés pour moitié par la Chambre des communes et pour moitié par les assemblées législatives des provinces, proportionnellement au vote populaire obtenu à l'élection précédant les nominations. Une chambre de ce genre contribuerait sans doute à assurer une meilleure représentation régionale des partis politiques à Ottawa. Elle aurait également l'avantage, encore que cet avantage soit plutôt superficiel, d'équilibrer les représentations entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Elle présente toutefois deux inconvénients majeurs. Il faut s'attendre d'abord à ce que ses membres fassent passer les intérêts de leur parti avant les

intérêts de leur région puisqu'ils n'auraient de comptes à rendre qu'au parti politique central ou provincial, qui les aurait nommés. Cette Chambre ne serait pas non plus en mesure de jouer un rôle actif dans les relations intergouvernementales puisque ses membres ne pourraient pas parler au nom des gouvernements provinciaux.

Enfin, la seconde chambre pourrait se composer de délégations dont les membres seraient nommés par les gouvernements provinciaux. Nous avons retenu cette dernière formule et proposons d'appeler cette institution nouvelle le «Conseil de la fédération». D'une part, le Conseil aurait l'avantage de remplir cette fonction d'une chambre haute qui consiste à permettre aux intérêts régionaux d'influencer les politiques et les lois centrales. D'autre part, il permettrait d'institutionaliser les mécanismes du fédéralisme exécutif, tout en leur donnant, au sein du processus parlementaire, un caractère confédéral. Notre conclusion rejoint les propositions du gouvernement de la Colombie-Britannique, du Comité consultatif sur la Confédération de l'Ontario et des comités sur la constitution de l'Association du Barreau canadien et de la Canada West Foundation.

5. Le Conseil de la fédération

Notre recommandation vise à remplacer le Sénat actuel par un Conseil de la fédération composé de délégations provinciales. Le gouvernement provincial pourrait donner des directives à la délégation le représentant. Un ministre, ou à l'occasion le premier ministre de la province, pourrait présider cette délégation.

Le Conseil aurait 60 membres au plus avec droit de vote, la représentation des provinces s'établissant à peu près au prorata de leur population respective. Cette représentation serait toutefois pondérée à l'avantage des provinces moins peuplées en limitant toute province à un cinquième des sièges du Conseil. De plus, une province qui, à un moment donné, a compté 25 pour cent de la population du Canada (le Québec et l'Ontario par exemple) serait assurée d'un cinquième des sièges du Conseil. Cette formule donnerait une représentation, si le nombre total de sièges était 60, de 12 sièges à chacune des provinces de l'Ontario et du Québec, de 8 à la Colombie-Britannique, de 6 à l'Alberta, de 2 à l'Île-du-Prince-Edouard et de 4 à chacune des autres provinces. Les territoires auraient également le droit de siéger, dès qu'ils seraient constitués en provinces.

Nous recommandons aussi que les ministres du gouvernement central participent, à titre de membres sans droit de vote, à tout débat, de façon à présenter et défendre les politiques et les projets de loi de leur gouvernement devant le Conseil et ses comités. A première vue, cette dernière proposition, qui prive le gouvernement central de tout droit de vote, semble aller à l'encontre de la fonction que nous avons préconisée pour le Conseil, soit celle d'intégrer le fédéralisme exécutif dans les institutions parlementaires. Par contre, il ne faut pas l'oublier, le gouvernement central conserverait la prérogative d'introduire les projets de loi ordinaires devant le Conseil. Le vote de ce dernier ne constituerait par conséquent que la ratification ou le rejet de propositions émanant du gouvernement central dans des domaines qui intéressent les provinces ou d'accords déjà négociés avec elles. Dans pareil contexte, une délégation centrale jouissant du droit de vote apparaîtrait irrégulière.

Nous comprenons la crainte de certains de voir les provinces se servir d'un pareil Conseil pour faire obstacle aux projets du gouvernement central. A ceux-là nous répondons d'abord que l'exigence d'un vote des deux-tiers du Conseil, lorsqu'il s'agit d'une question de grande importance pour les provinces, serait un progrès par rapport à la prime à l'intransigeance que constitue la règle de l'unanimité qu'a fait sienne la conférence des premiers ministres. Nous leur faisons remarquer en outre que la publicité des réunions du Conseil obligerait les provinces à adopter des positions qui résisteraient à la critique du public. Enfin, nous soulignons à leur intention que le caractère suspensif du droit de veto aurait deux effets: d'une part, il inciterait le gouvernement central à présenter des projets qui ne soient pas susceptibles d'être différés par le Conseil; d'autre part, il encouragerait les délégués des gouvernements provinciaux à s'entendre sur des amendments qui ne risquent pas d'être infirmés par la chambre basse. Nous croyons que la majeure partie des travaux préparatoires aux réunions du Conseil serait effectuée au niveau des comités.

Nous envisageons de soumettre le vote du Conseil à différentes règles de majorité et à varier le délai du veto suspensif, selon les diverses catégories de projets de loi. Les matières de compétence exclusive du Parlement central n'auraient pas à obtenir l'approbation du Conseil. Pour les matières de compétence concurrente, avec prépondérance du Parlement central, le veto suspensif du Conseil agirait pendant un délai relativement court. Toutefois, dans ces mêmes matières de compétence concurrente, lorsque la prépondérance appartient aux provinces, ou encore lorsque la constitution attribue la compétence législative au Parlement central et la compétence administrative aux provinces, le veto suspensif du Conseil aurait un effet de plus longue durée. Quant à la ratification des traités portant sur des matières de compétence provinciale, elle serait assujettie à un mode spécial d'approbation selon les formules énoncées dans la liste de nos recommandations, au chapitre 9. Cette modalité s'appliquerait également à l'exercice du pouvoir central de dépenser dans des matières de compétence provinciale et à la ratification de la proclamation de l'état d'urgence. Enfin, les nominations fédérales à la Cour suprême et à certains organismes administratifs autonomes, tels la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'Énergie, nécessiteraient l'approbation du comité compétent du Conseil de la fédération. Nous proposons finalement la formation d'un comité permanent, composé des présidents et de quelques membres des deux chambres, qui aurait pour tâche d'identifier la nature des projets de loi et des traités et, par là, les pouvoirs que le Conseil pourra exercer.

L'établissement d'une chambre haute de ce genre constituerait évidemment un changement radical. Le Sénat ne serait plus «la chambre de seconde réflexion» où l'on médite les projets de loi de la Chambre des communes. Il cesserait aussi de jouer son rôle d'organisme enquêteur sur diverses questions. Ces deux fonctions seraient confiées à un système restructuré de comités de la Chambre des communes. Contrairement au Sénat actuel, le Conseil de la fédération, dont seuls la forme, les pouvoirs et le fonctionnement ont été ébauchés, deviendrait une institution en mesure de contribuer d'une manière déterminante à ce que les vues des gouvernements provinciaux soient considérées avant que le gouvernement central ne prenne quelque initiative pouvant avoir un impact sur des domaines dans lesquels les provinces ont un légitime intérêt. Pareille institution favoriserait des relations fédérales-provinciales plus harmonieuses.

6. Mécanismes supplémentaires pour l'amélioration des relations fédérales-provinciales

Le Conseil de la fédération que nous proposons comme seconde chambre du Parlement n'éliminerait pas la nécessité des conférences et réunions intergouvernementales. Pour que la Conférence des premiers ministres accomplisse un travail plus efficace, nous préconisons deux mesures. La première vise la convocation régulière d'une conférence annuelle tandis que la seconde permet la tenue de conférences supplémentaires à la demande d'un gouvernement qui obtiendrait l'appui d'une majorité simple des dix autres gouvernements. Nous recommandons de plus la création d'un comité des politiques canadiennes qui serait composé des onze ministres des affaires intergouvernementales. Ce comité serait chargé de dresser l'ordre du jour des conférences, de coordonner les recherches préparatoires et l'élaboration des propositions et aussi de s'assurer de la mise en œuvre des accords conclus à ces conférences.

En raison de la possibilité, toujours existante dans une fédération, de chevauchement des politiques gouvernementales, nous proposons également l'établissement d'un comité permanent composé de hauts fonctionnaires et de spécialistes, représentant tous les gouvernements. On lui confierait le mandat d'étudier de façon suivie la question du double emploi des politiques et des programmes. Notre dernière recommandation vise à ce que les différentes législatures exercent un plus grand contrôle sur les relations fédérales-provinciales. A cette fin, la Chambre des communes et chaque assemblée législative établiraient un comité permanent chargé d'examiner les activités des principales conférences fédérales-provinciales ainsi que les accords qui y sont conclus par le gouvernement central et les gouvernements provinciaux.

Notre objectif est double: d'abord voir à ce que l'interdépendance fédérale-provinciale, inévitable dans une fédération moderne s'exprime avec plus de souplesse et d'efficacité; ensuite diminuer les tensions provoquées par deux ordres de gouvernement qui dans le passé ont eu tendance à agir chacun de son côté, sans trop respecter les intérêts de l'autre.

La Cour suprême et le pouvoir judiciaire

Au Canada, la Cour suprême décide en dernier ressort de la validité des lois centrales et provinciales et tranche, au besoin, tout litige qui survient entre les deux ordres de gouvernement. C'est elle, somme toute, qui a la responsabilité de veiller au partage constitutionnel des compétences. A ce titre, elle joue un rôle tellement vital dans l'évolution du fédéralisme canadien qu'il est nécessaire non seulement qu'elle soit indépendante des deux ordres de gouvernement mais aussi qu'elle soit perçue comme étant, indéniablement, indépendante.

Actuellement, l'existence même de la plus haute cour du pays dépend d'une loi ordinaire, adoptée en 1875, que le Parlement central peut modifier à volonté. De plus, ses membres sont nommés par le seul gouvernement central.

Même si la Cour suprême a, dans la pratique, manifesté une grande indépendance, nous croyons que le temps est venu de consacrer cette indépendance aux yeux de tous, en enchassant dans une constitution renouvelée l'existence et l'indépendance de la Cour suprême et du pouvoir judiciaire en général. Il devient d'autant plus important d'assurer cette indépendance, tant dans les faits qu'en apparence, de nos cours de justice, et particulièrement de la Cour suprême, que nous recommanderons plus loin d'intégrer dans la constitution un certain nombre de droits fondamentaux.

1. La juridiction de la Cour suprême

La Cour suprême actuelle possède une juridiction fort étendue. Elle exerce une juridiction d'appel en toutes matières, aussi bien constitutionnelles que non constitutionnelles, et interprète aussi bien les lois provinciales que les lois centrales.

Deux questions fondamentales viennent naturellement à l'esprit quand on cherche à définir la juridiction de la Cour. Devrait-elle être une cour constitutionnelle spécialisée et n'entendre que des causes de nature constitutionnelle?

Devrait-on limiter sa juridiction à l'interprétation des lois centrales et laisser aux cours d'appel des provinces le soin de décider en dernier ressort de l'interprétation de toute loi provinciale?

Il est un facteur qui entre ici en ligne de compte de façon particulière: il s'agit de la dualité du système de droit canadien. Le Québec, en effet, a conservé, depuis l'Acte de Québec de 1774, un système de droit civil, tandis que les autres provinces ont adopté le système de *common law*.

Bien qu'une cour constitutionnelle de modèle européen, semblable à celle de la République fédérale allemande, constitue une approche valable, nous avons plutôt opté en faveur d'une cour suprême avec juridiction d'appel en toutes matières impliquant des questions constitutionnelles et non constitutionnelles. La difficulté de départager les aspects constitutionnels de ceux qui ne le sont pas est grande dans bien des cas. De plus il est désirable que les membres de la cour puissent prendre en considération tous les points de droit lorsqu'ils se prononcent dans un litige.

La cour devrait conserver sa juridiction en matière de renvoi sur un point de droit soumis par un gouvernement. Il s'agit là d'une méthode utile et expéditive de régler des questions constitutionnelles et d'éviter de longs et coûteux procès. Nous recommandons cependant que les gouvernements provinciaux aient le même droit que le gouvernement central de référer directement à la Cour suprême toute question de nature constitutionnelle pour obtenir une opinion.

Il en est qui prétendent que la juridiction de la Cour suprême devrait être limitée aux seules lois centrales. Ils allèguent qu'une cour supérieure provinciale, du fait qu'elle est formée de juges plus près des besoins des communautés provinciales, est mieux en mesure d'interpréter les lois des provinces. Ils ajoutent que cela est particulièrement vrai au Québec vu que son système de droit est différent. Plusieurs avocats du Québec ont d'ailleurs affirmé que le droit civil devrait être exclusivement interprété par des juges de formation civiliste,

et non par une Cour suprême où ces juges se retrouvent en minorité. Certains ont même suggéré qu'un système qui éliminerait l'audition des causes de droit civil permettrait de réduire le nombre de juges québécois siégeant à la Cour suprême.

Nous croyons, au contraire, qu'il y a de nombreux avantages à conserver une cour générale d'appel, au niveau central, pour interpréter toutes les lois, quelle que soit leur provenance. Nous sommes convaincus, également, qu'il est important que le Québec soit aussi présent dans les institutions centrales que toutes les autres provinces. Nous attachons une importance toute particulière au rôle symbolique de la Cour suprême en qualité de cour générale d'appel pour tous les Canadiens. Il est essentiel que la structure de la cour soit repensée de manière à refléter aussi bien la dualité juridique du pays que, sur un plan plus global, sa dualité politique.

Par ailleurs, afin de rendre la Cour suprême plus accessible à tous les Canadiens, à titre de cour générale d'appel, nous proposons qu'un fonds spécial soit établi afin de rembourser les frais de déplacement des parties lorsque, de l'avis de la Cour, la situation le justifie.

2. La composition et la structure de la Cour suprême

En prenant pour acquis que la Cour suprême exercerait, dans une nouvelle constitution, une juridiction générale d'appel s'étendant, en toutes matières, aux lois centrales aussi bien qu'aux lois provinciales, y compris celles du Québec, nous proposons une Cour légèrement élargie, composée de onze juges, dont cinq seraient choisis parmi les juges ou les avocats de formation civiliste, et six, répartis sur une base régionale, parmi les juges ou les avocats de formation de *common law*.

Pour faciliter son fonctionnement, la Cour serait divisée en trois bancs. Le premier, de juridiction provinciale, serait composé de deux chambres, la chambre civile, formée des juges de formation civiliste, qui entendrait les causes concernant les lois du Québec, et la chambre de *common law*, formée des juges de formation de *common law*, qui entendrait les causes concernant les lois des autres provinces. Le second banc, de juridiction fédérale, entendrait les causes concernant les lois centrales et son quorum serait de sept ou neuf juges. Le troisième banc, de juridiction constitutionnelle, serait formé des onze juges de la cour.

Nous proposons cette structure interne et cette représentation presque égale de façon à refléter, au niveau de la Cour suprême, les deux systèmes de droit ainsi que la dualité politique, plus fondamentale, de la réalité canadienne. Nous attachons une grande importance à la nécessité vitale pour le Québec de voir en la Cour suprême une espèce d'ange gardien qui serait en mesure de répondre au besoin que ressent le Québec de protéger les responsabilités que la constitution lui attribue en raison de son héritage distinctif. A compter du moment où l'on accepte le principe de la dualité canadienne, la Cour suprême devient sûrement l'endroit par excellence, dans notre structure constitutionnelle, où il importe de le consacrer. Nous avons mis en relief dans notre rapport la nécessité d'exprimer par un fédéralisme reconstitué les éléments de dualité et de régionalisme; notre proposition d'un Conseil de la fédération permettrait l'expression du second élément, le régionalisme, et ferait équilibre au premier, la dualité, exprimé par la direction donnée à la restructuration de la Cour suprême.

3. La nomination des juges de la Cour suprême

Pour assurer l'indépendance formelle et la crédibilité de la Cour suprême du Canada en sa qualité d'arbitre impartial dans le système fédéral, nous recommandons de changer le processus actuel de nomination par le gouverneur général sur recommandation du seul cabinet central. Nous recommandons que le gouvernement central continue à nommer les juges, mais seulement après avoir consulté le gouvernement québécois dans le cas des juges de formation civiliste et les neuf autres gouvernements provinciaux dans le cas des juges de formation de *common law*. Pour s'assurer que des consultations sérieuses aient bien eu lieu, nous proposons que chacune des nominations soit approuvée par un comité de la Chambre de la fédération.

Nous proposons que le juge en chef soit choisi parmi les membres de la Cour. Comme sa nomination à la Cour aurait été précédée d'une consultation avec les autorités provinciales, nous ne croyons pas nécessaire de répéter le processus de consultation. La nomination serait faite par le gouvernement central. Son mandat s'étendrait sur une période prédéterminée et ne serait pas renouvelable. Un mandat non renouvelable permettrait une alternance périodique entre les juges de formation civiliste et ceux de formation de *common law* et un partage des tâches administratives.

Pour nous assurer encore davantage de l'indépendance de la Cour suprême, nous suggérons de préciser dans un article de la Constitution que toute destitution soit réservée au gouvernement central sur adresse conjointe des deux chambres du Parlement.

4. La nomination des juges des autres cours

En vertu de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les juges des cours supérieures des provinces sont nommés par le gouvernement central. A notre avis, il s'agit d'un vestige anachronique de la centralisation fédérale. Nous suggérons que chaque gouvernement provincial nomme lui-même les juges de toutes les Cours provinciales, mais non sans avoir consulté, dans le cas des juges de la Cour d'appel et de la Cour supérieure, le gouvernement central, puisque ces cours sont impliquées dans l'interprétation des lois centrales. Le gouvernement central continuerait à nommer seul les juges de la Cour fédérale.

Modification et adaptation de la constitution

La structure institutionnelle de gouvernement, peu importe le système politique, n'échappe pas, à la longue, aux modifications qu'impose l'évolution des conditions sociales, économiques et politiques. Toutefois, dans un régime fédéral, ces changements structurels revêtent une importance particulière du fait des répercussions qu'ils peuvent avoir sur les pouvoirs respectifs de deux ordres de gouvernement.

1. L'équilibre constitutionnel: souplesse et rigidité

Dans le contexte d'un régime fédéral, les impératifs de flexibilité et de rigidité sont fatalement contradictoires. D'une part, la constitution doit avoir les qualités nécessaires d'adaptation aux situations et aux besoins nouveaux. D'autre part, le régionalisme même,

qui rend le fédéralisme nécessaire, favorise une formule de modification assez rigide pour rassurer les gouvernements provinciaux quant à leurs attributions constitutionnelles. L'un des buts d'une nouvelle constitution canadienne est justement la sauvegarde du dualisme et du régionalisme. Il est donc essentiel que la modification de la constitution et son adaptation soient assez souples pour éviter les frustrations mais assez rigoureuses pour protéger adéquatement les garanties inscrites dans la constitution.

Si aucun des deux ordres de gouvernement ne doit être subordonné à l'autre, ni l'un ni l'autre ne peut être investi de la prérogative de modifier, en dernier ressort, la constitution dans ses aspects qui touchent à la fois les gouvernements central et provinciaux. Seule une formule les mettant tous deux en cause est acceptable.

Une formule expresse de modification constitutionnelle n'est évidemment pas la seule façon de changer les cadres d'une fédération. L'interprétation judiciaire, la coutume et les conventions, ainsi que les ententes fédérales-provinciales, constituent d'autres moyens importants de favoriser l'évolution constitutionnelle. D'ailleurs, le Canada a souvent, au cours de son histoire, eu recours à ces autres moyens d'adaptation.

2. La formule d'amendement constitutionnel

Les législatures provinciales détiennent, depuis 1867, l'autorité requise pour modifier leur propre constitution, hormis la fonction de lieutenant-gouverneur. Pour sa part, le Parlement canadien a le pouvoir, depuis 1949, de modifier unilatéralement les dispositions de la «Constitution du Canada» qui concernent exclusivement l'autorité centrale. Malgré les importantes conférences fédérales-provinciales qui se sont succédées depuis 1927 dans le but d'en arriver à un accord sur une formule de modification pour ces domaines qui relèvent à la fois des gouvernements central et provinciaux, tous les efforts se sont avérés vains. Il est important, croyons-nous, qu'une nouvelle constitution fédérale comporte une formule de modification pour les domaines qui intéressent les deux ordres de gouvernement. Nous estimons, également que pareille formule doit pondérer les impératifs de la flexibilité par ceux de la rigidité. Il va de soi qu'elle devrait être exclusivement canadienne.

Une formule d'amendement constitutionnel doit comporter deux composantes distinctes: premièrement, la définition des sujets de compétence dont la modification nécessite le consensus des gouvernements central et régionaux; deuxièmement, une définition de ce consensus.

Nous proposons d'incorporer dans la première composante les éléments suivants de la constitution: le partage des compétences législatives, les caractéristiques fondamentales des deux chambres du Parlement, l'existence et la composition de la Cour suprême du Canada ainsi que le mode de nomination et de destitution de ses juges, les fonctions de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur, la liste des droits fondamentaux, la reconnaissance des langues officielles et les droits linguistiques connexes, de même que la formule d'amendement constitutionnel.

Notre deuxième composante, la définition du consensus, a fait l'objet, au cours des années, de diverses propositions.

Alors que toutes prévoient l'assentiment des deux chambres du Parlement, elles ne concordent pas sur la forme que devrait prendre la ratification qui peut s'effectuer soit au niveau des législatures ou des gouvernements provinciaux, soit par voie de référendum. Il n'y a pas d'unanimité non plus sur le nombre de provinces qui devraient manifester leur accord.

La ratification par les législatures ou gouvernements provinciaux a été retenue dans plusieurs propositions. Parmi les mieux connues, mentionnons la formule Fulton-Favreau présentée en 1964, qui aurait exigé le consentement de toutes les provinces, et la Charte de Victoria de 1971, qui aurait requis l'approbation de la majorité des législatures provinciales, cette majorité devant comprendre les provinces dont la population comptait 25 p. cent de la population totale, aujourd'hui le Québec et l'Ontario, deux des quatre provinces de l'Atlantique et deux des quatre provinces de l'Ouest à condition qu'elles représentent au moins 50 p. cent de la population de la région. Plus récemment, le Comité sur la constitution de l'Association du Barreau canadien a recommandé une version modifiée de la formule de Victoria; l'Alberta ou la Colombie-Britannique devrait être l'une des deux provinces de l'Ouest dont l'accord est nécessaire. Les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont pour leur part demandé que l'on accorde à leur province un droit de veto en matière d'amendement constitutionnel.

Toutes ces propositions, craignons-nous, introduiraient un élément de très grande rigidité et il serait difficile d'en arriver à une entente sur des modifications à la constitution. Par contre, si la ratification doit incomber aux législatures provinciales, une formule de ce genre s'avère nécessaire afin de rassurer les provinces les plus populeuses et les principales régions du pays sur le fait que leurs intérêts ne seront pas tout simplement ignorés.

Nous avons aussi examiné la formule référendaire comme mode de ratification des amendements constitutionnels. C'est d'ailleurs la procédure en vigueur dans les fédérations helvétique et australienne. En effet, dans le contexte de la représentation accordée aux gouvernements provinciaux dans notre recommandation d'une nouvelle seconde chambre où ils seraient appelés non seulement à approuver tout amendement constitutionnel mais même à en proposer, nous en sommes venus à la conclusion qu'un processus de ratification comportant obligatoirement un référendum conviendrait mieux que l'approbation par les législatures provinciales. Pareille proposition aurait aussi l'avantage d'impliquer tous les citoyens dans un domaine aussi important que la modification de leur constitution.

L'approbation des amendements qui intéressent les deux ordres de gouvernement se ferait en deux étapes. D'abord, l'amendement devrait être adopté par la Chambre des communes et par le Conseil de la fédération à la majorité des voix dans les deux cas. Ensuite, il serait soumis à un référendum à la grandeur du Canada et subordonné à l'acceptation d'une majorité de chacune des quatre régions suivantes du pays, soit les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest. Nous nous sommes demandés si l'on ne devait pas considérer la Colombie-Britannique comme une cinquième région. Toutefois, vu sa population, nous avons conclu que ses intérêts seraient sauvegardés du seul fait de la proportion que le vote de sa population représenterait par rapport au vote total de la région.

3. La délégation des pouvoirs

Même si certaines formes de délégation des pouvoirs administratifs entre le gouvernement central et celui des provinces sont permises, les tribunaux ont décidé que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'autorise pas la délégation de pouvoirs législatifs (délégation interparlementaire) d'un ordre de gouvernement à un autre. En règle générale, on s'est montré peu disposé à envisager la délégation des pouvoirs législatifs, seule la formule Fulton-Favreau faisant exception à cette tendance. Nous croyons que cette hésitation est due à la crainte excessive qu'une trop grande délégation des pouvoirs s'ensuivrait, détruisant ainsi l'équilibre constitutionnel. Pour notre part, nous sommes d'avis que des dispositions autorisant la délégation des pouvoirs législatifs, à condition qu'elles soient accompagnées de garanties suffisantes, constitueraient un moyen utile non seulement de réaliser une plus grande flexibilité, mais aussi de répondre aux besoins particuliers des différentes provinces (le Québec surtout), sans avoir à appliquer à toutes les provinces l'accord ou la mesure faisant l'objet de la délégation.

Nous proposons donc que la nouvelle constitution reconnaisse aux gouvernements central et provinciaux le droit de se déléguer mutuellement, après entente, tout pouvoir législatif, à condition que cette délégation soit assujettie à un examen périodique et qu'elle s'accompagne d'une compensation d'ordre fiscal lorsque la situation s'y prête.

La réforme électorale et la Chambre des communes

Le fonctionnement harmonieux et efficace d'un régime fédéral repose en grande partie sur le degré de représentativité que projettent les activités des institutions centrales auprès des grandes collectivités de la fédération.

Notre analyse des expériences vécues par d'autres fédérations nous enseigne que la polarisation régionale des partis politiques au sein du parlement central est le signe avant-coureur de la désintégration éventuelle du régime. Ce phénomène ronge l'unité fédérale. Comme nous avons observé des manifestations de cette tendance au Canada nous avons conclu que la réforme électorale était non seulement urgente mais qu'on devrait lui reconnaître une grande priorité.

À vrai dire, nos élections donnent une fausse image de notre pays et laissent croire que certaines provinces font bloc derrière certains partis fédéraux. Le Québec, par exemple, a depuis des années donné une écrasante majorité de ses sièges à la Chambre des communes aux libéraux. Ainsi aux élections de 1974, les libéraux ont obtenu 91 p. cent des sièges avec seulement 54 p. cent du vote populaire. Lors de la même élection, les conservateurs décrochaient, au Québec, la deuxième place au scrutin populaire alors que le Crédit Social avec moins de votes dans l'ensemble de la province, faisait élire quatre fois plus de députés. Aux élections de 1972 et 1974, les Albertains n'élirent que des candidats du parti conservateur; pourtant deux électeurs sur cinq avaient appuyé d'autres partis. Ces exemples n'ont rien d'exceptionnel. En vertu du système électoral actuel, le parti recueillant le plus fort pourcentage du vote populaire reçoit une part disproportionnée des sièges parlementaires dans chaque province. La concentration régionale de la représentation des partis politiques s'en trouve fortement accentuée, rendant d'autant plus difficile pour un

parti politique la tâche de bien représenter les principales régions du pays à la Chambre des communes.

Ce genre de situation, dans un pays aussi diversifié que le Canada, provoque un sentiment d'aliénation et d'exclusion du pouvoir. Les gens des provinces de l'Ouest, en particulier, acceptent de moins en moins le nombre disproportionné de députés québécois au caucus du parti libéral où ils sont sous-représentés. Par ailleurs, si le caucus conservateur comprenait plus de députés québécois représentant ainsi de façon plus adéquate le vote populaire de cette province, il serait mieux en mesure de comprendre et de refléter les intérêts des Québécois.

1. Vers une meilleure représentation électorale

La situation actuelle nuit à l'unité canadienne. Aussi proposons-nous d'y apporter un correctif par la refonte du système électoral. Nous maintiendrions le système actuel où chaque comté est représenté par un seul député élu à la majorité des voix, en raison des liens directs qu'il crée entre l'électeur et son député, mais nous y ajouterions un élément de représentation proportionnelle. Le nombre total des sièges aux Communes serait augmenté d'environ soixante. Les sièges supplémentaires seraient attribués aux partis politiques en fonction des pourcentages du vote populaire, puis décernés à des candidats inscrits sur des listes que les partis auraient rendu publiques avant les élections.

Nous avons préféré octroyer ces sièges à ceux dont le nom figurait sur les listes établies par les partis avant l'élection, plutôt qu'aux candidats qui terminent au second rang dans certaines circonscriptions. Ce faisant, en effet, nous prévenons toute allégation à l'effet que ces nouveaux membres seraient des députés de second ordre, et nous encourageons les partis à utiliser ces listes de manière à attirer en leur rang des candidats qui, autrement, manifesteraient quelque réticence à se lancer en politique.

Nous avons étudié minutieusement, avec l'appui d'experts, plusieurs façons de réaliser cette représentation proportionnelle. Une façon consiste dans l'allocation des soixante sièges en fonction du vote recueilli par un parti à l'intérieur de chaque province, les sièges supplémentaires étant alors décernés à ces partis qui, autrement seraient proportionnellement sous-représentés. Une autre façon réside dans la distribution des soixante sièges en fonction du vote recueilli à la grandeur du pays et l'application de la formule connue sous le nom de d'Hondt relative à la distribution provinciale des sièges parmi les partis. La seconde méthode d'allocation des sièges est plus complexe, plus difficile à comprendre pour les électeurs, mais elle a le mérite de réduire les possibilités de gouvernement minoritaire.

Traditionnellement, les Canadiens ont exprimé la crainte qu'un système de représentation proportionnelle aboutirait souvent à des gouvernements minoritaires et par conséquent, à des cabinets faibles et instables. A l'analyse, en appliquant notre proposition de système électoral combiné à chacune des élections fédérales depuis 1945, on en arrive aux constatations suivantes: selon la formule de 280 comtés élisant un seul représentant, auxquels s'ajouteraient soixante sièges pour rétablir la proportion au niveau de la repré-

sentation, la représentativité de chaque parti aux Communes aurait été plus large et le nombre de gouvernements minoritaires aurait été sensiblement le même.

2. Pour une Chambre des communes plus efficace

L'élargissement de la députation à la Chambre des communes ouvrirait la voie à une analyse plus poussée, à l'intérieur des comités, des projets de loi du gouvernement. Jusqu'ici, les députés ont manqué à la fois de temps et d'expérience pour participer plus sérieusement aux travaux des comités. Cette situation a été une entrave importante à toute tentative de raffermir le rôle des comités. Le travail en comité est sans cesse interrompu, à la fois par les problèmes de comté qui exigent bien sûr beaucoup d'attention et par les séances régulières de la Chambre. Les députés supplémentaires, n'ayant pas la charge d'un comté, apporteraient une contribution importante aux comités.

Deux raisons fondamentales nous incitent à croire que le temps est propice au renforcement du système des comités de la Chambre des communes. D'abord, l'accroissement de la responsabilité du cabinet devant la Chambre au moment même où les critiques considèrent qu'il prend un ascendant trop marqué sur elle. Ensuite, la capacité des comités d'assumer les fonctions que le Sénat remplissait de façon si utile, c'est-à-dire l'examen critique et l'amélioration des projets de loi, ainsi que la conduite des enquêtes. En effet la nouvelle seconde chambre que nous proposons sera moins apte à remplir ces fonctions particulières quoique mieux équipée pour d'autres.

Nous exprimons l'espoir qu'une meilleure représentativité des partis politiques à la Chambre des communes, liée à une plus grande efficacité de cette Chambre, concourrait à diminuer le sentiment d'aliénation et d'impuissance que trop de Canadiens ressentent à l'égard de leurs institutions centrales. L'unité canadienne en sortirait grandie.

Les droits individuels et collectifs

Plus d'un événement récent dans l'histoire canadienne nous convainquent de la nécessité d'apporter une protection constitutionnelle à certains droits fondamentaux. L'internement, en Colombie-Britannique, durant la Seconde guerre mondiale, d'un groupe de personnes d'origine japonaise, et plusieurs d'entre elles étaient nées au Canada et avaient la citoyenneté canadienne, la crise d'octobre 1970 au Québec, les récentes révélations des activités illégales de nos forces policières et l'expansion sans cesse grandissante du pouvoir des gouvernements, nous forcent à nous interroger sur la garantie de la protection des droits des citoyens. Il existe un lien vital entre la protection des droits fondamentaux et l'unité canadienne. En effet, ce n'est que si les Canadiens, individuellement et collectivement, ne se sentent pas menacés dans leurs droits, qu'ils sauront adopter une attitude positive face aux changements et qu'ils seront prêts à s'en accommoder.

Plusieurs organismes ont fait une étude approfondie de la question des droits fondamentaux. Parmi eux, l'Association du Barreau canadien, le Comité mixte du Parlement qui a examiné le projet de loi sur la réforme constitutionnelle présentée en 1978, et enfin divers

comités ou commissions créés par les provinces. La Commission de l'unité canadienne s'est intéressée à la question des droits fondamentaux dans le contexte d'une réforme constitutionnelle globale. Elle ne s'est donc pas arrêtée aux détails.

On peut ranger les droits en trois catégories relativement distinctes. Une première comprend les droits individuels reconnus presque universellement par les peuples libres comme droits fondamentaux. Ce sont les droits politiques, telles la liberté d'expression et la liberté d'association, les droits juridiques, tels le droit à la sécurité et le droit à une audience impartiale, les droits à l'égalité, tel le droit de ne pas être l'objet de discrimination; les droits économiques, tels le droit à la propriété et le droit à l'emploi. La seconde catégorie embrasse les droits que possèdent les individus en raison de leur appartenance à un groupe particulier. Les droits scolaires accordés par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à certaines confessions en sont un exemple. On les dit collectifs dans le sens qu'un individu ne peut véritablement les faire valoir hors le contexte du groupe. La troisième catégorie englobe les droits collectifs que seul un groupe, mais non les individus, peut exercer, le droit d'un syndicat à la négociation collective par exemple.

Souvent, au cours de nos audiences, a-t-on souligné l'importance des droits collectifs, surtout des droits linguistiques, et non seulement comme moyen de permettre au Québec de sauvegarder sa culture. Les Acadiens et les francophones hors Québec, les anglophones du Québec, les autochtones et les groupes ethniques, tous ont également fait valoir l'intérêt que représenteraient ces droits pour leurs communautés respectives.

En dernière analyse, une opinion publique alerte et un gouvernement responsable constituent la meilleure protection qu'un droit puisse avoir. Il existe au fond cinq façons d'assurer la protection des droits: (1) les précédents de *common law* reconnus par les tribunaux; (2) les lois ordinaires adoptées par nos législatures; (3) une charte où les droits de la personne sont groupés en une seule loi, comme la Déclaration canadienne des droits de 1960; (4) leur incorporation dans une partie de la constitution de sorte que tous les gouvernements doivent en tenir compte dans l'élaboration de leurs Projets de loi et (5) leur intégration, c'est-à-dire leur incorporation dans la partie de la constitution qui ne peut être modifiée que conformément à une formule spéciale de ratification.

1. L'intégration des droits dans la constitution

Parmi ceux qui ont soulevé devant la Commission la question des droits fondamentaux, un bon nombre était fermement persuadé que le temps était venu d'intégrer dans la constitution certains droits fondamentaux.

D'autres, par contre, se sont inquiétés du fait qu'à la suite de semblable intégration dans la constitution, il appartiendrait aux tribunaux de déclarer inopérantes ou invalides les lois qui iraient à l'encontre de ces droits. Pour eux, cette intégration constitutionnelle saperait la tradition de la suprématie du Parlement au Canada pour en fin de compte lui substituer la suprématie du pouvoir judiciaire. A ceux-là, nous répondons ce que nous avons vu et entendu d'un bout à l'autre du pays: l'inquiétude grandissante des individus face à l'envahissement de leur vie privée par les gouvernements, les interventions énergiques des

autochtones et des groupes ethniques, la volonté des Québécois de sauvegarder leur identité collective et d'obtenir des garanties afin que les droits individuels des francophones soient tout autant respectés que ceux des anglophones. De plus, l'intégration des droits dans la constitution pourrait, en rendant les Canadiens plus conscients et plus fiers des nombreux droits qu'ils possèdent, avoir une valeur éducative et s'avérer une source d'inspiration. Et surtout, si les citoyens avaient le sentiment d'une garantie individuelle et collective de leurs droits, ils seraient plus susceptibles d'adopter une attitude positive à l'égard de l'unité canadienne.

Tout compte fait, nous avons donc conclu que certains droits collectifs et individuels devraient être intégrés dans la nouvelle constitution. De fait, c'est en partie en raison de cette proposition et de l'importance des décisions judiciaires en matière constitutionnelle, que nous avons recommandé des modifications en vue de garantir l'indépendance formelle de la Cour suprême et de lui assurer plus de crédibilité vis-à-vis tous les citoyens canadiens, y compris ceux du Québec.

2. Les droits intégrés dans la constitution

Quels droits faut-il intégrer dans la constitution? Il y a deux aspects à la question. D'abord, dans quelle mesure les droits intégrés dans la constitution devraient-ils s'appliquer tant aux lois centrales que provinciales? Ensuite, quels droits particuliers devraient être ainsi intégrés?

La Déclaration canadienne des droits de 1960 ne s'applique qu'aux lois du Parlement du Canada et les chartes des droits adoptées par certaines législatures provinciales, comme celle de la Saskatchewan de 1947 et celle du Québec de 1975, ne s'appliquent évidemment qu'aux lois provinciales. Cependant, il est normal que les droits fondamentaux incorporés dans une constitution fédérale s'appliquent tant aux lois centrales que provinciales. Dans une fédération on s'attend à ce que les droits fondamentaux individuels soient les mêmes partout. On ne peut en effet imaginer un citoyen canadien joussant de la liberté de parole à Terre-Neuve mais non en Colombie-Britannique. Les Canadiens n'accepteraient pas non plus que les femmes aient des chances égales au Manitoba mais non en Ontario. Il faut donc incorporer les droits fondamentaux dans la constitution d'une manière qui assurerait à tous les citoyens du pays les mêmes garanties fondamentales.

Les difficultés pour les gouvernements central et provinciaux de trouver un terrain d'entente sur cette question, nous amènent à envisager trois formules pour en arriver à déterminer quels droits fondamentaux applicables aux deux ordres de gouvernement seraient incorporés dans la constitution. Le Projet de loi sur la réforme constitutionnelle, présenté en 1978, nous offre la première formule. En vertu de celle-ci, les droits fondamentaux inscrits dans la constitution s'appliqueraient d'abord aux lois centrales et, subséquemment, aux lois provinciales, à mesure qu'une province adopterait l'ensemble des dispositions portant sur les droits fondamentaux; ce n'est que lorsque toutes les provinces auraient procédé ainsi que l'intégration constitutionnelle de ces droits serait réalisée.

Selon la deuxième, les provinces devraient s'entendre d'abord sur une série de droits qu'ils voudraient voir intégrés dans la constitution; cependant, les droits n'auraient pas ici le même poids puisqu'une clause exculpatoire permettrait à une province d'y passer outre, en le déclarant expressément dans une loi, si elle croit avoir de bonnes raisons pour agir ainsi et si elle est prête à s'exposer à la critique.

La troisième formule consisterait simplement à n'intégrer que les droits sur lesquels les gouvernements central et provinciaux s'entendent; lorsqu'un accord interviendrait à l'égard d'autres droits, ceux-ci pourraient alors être intégrés à la constitution.

Chacune de ces formules a ses avantages et ses désavantages. Nous optons pour la troisième, soit intégration du plus grand nombre possible de droits dès qu'une entente sera conclue. Elle pourrait être complétée par la seconde, en ce qui a trait à tous autres droits faisant l'objet d'un consensus fédéral-provincial, lorsqu'un tel consensus ne pourrait être obtenu que par l'inclusion de la clause exculpatoire.

Maintenant, quels droits précis devrait-on intégrer? Nous proposons que la déclaration des droits inscrite dans la constitution comprenne des droits individuels politiques, juridiques, économiques et des droits à l'égalité, incluant ceux proposés dans les cinquième et neuvième chapitres de ce rapport.

Quant aux droits linguistiques, nous estimons que la déclaration des droits intégrée devrait comprendre les droits énumérés dans les chapitres 5 et 9 de ce rapport. On devrait aussi intégrer l'accord de principe qui a fait l'unanimité des premiers ministres provinciaux à leur réunion tenue à Montréal en 1978. Cette entente consacre dans toutes les provinces le droit de l'enfant, qu'il appartienne à la minorité francophone ou anglophone, à une éducation dans sa langue lorsque le nombre le justifie.

Enfin, la constitution devrait intégrer une disposition qui, au chapitre de la reconnaissance des droits collectifs des autochtones, permettrait au Parlement et aux législatures provinciales d'adopter des mesures particulières pour le bien des diverses communautés autochtones.

Une approche d'ensemble

Notre plan constitue une modification en profondeur de la structure constitutionnelle actuelle. Si nous tenons à préserver le sentiment d'unité canadienne et à le renforcer au cours des prochaines années, nous croyons que des changements importants sont nécessaires. Toutes nos recommandations, celles sur le partage des compétences, comme celles sur la conduite des relations fédérales-provinciales et le Conseil de la fédération, celles sur la Cour suprême du Canada, les mécanismes de modification et d'adaptation de la constitution, le système électoral et la Chambre des communes, et enfin, celles sur l'intégration des droits fondamentaux à la constitution, forment un ensemble de propositions orchestrées de telle sorte qu'elles sont toutes reliées les unes aux autres dans un tout qui se veut harmonieux.

Nous exprimons l'espoir que, suite à cet ensemble de propositions de révision politique et constitutionnelle, les relations deviennent plus sereines au sein de la fédération canadienne. Nulle solution politique, nulle solution constitutionnelle ne peut guérir tous les maux à jamais. Ainsi, la sauvegarde de la liberté et de l'unité, dans un cadre politique où règne le partage des compétences, exige des efforts de tous les instants. Néanmoins, une unité canadienne durable dépend d'un réaménagement fondamental de la structure fédérale. Celui-ci doit être à l'image de la nature dualiste et régionale de la diversité canadienne. Il doit aussi donner à tous les Canadiens un point de ralliement: un gouvernement commun efficace qui facilite le partage du pouvoir et des avantages. C'est là, notre conviction profonde.

8

Se retrouver

Se retrouver

Revenons, en terminant, à notre point de départ. Ce qui a réuni la Commission de l'unité canadienne, ce qui l'a lancée dans une aventure incroyable qui ne semblait jamais devoir se terminer, c'est le Québec, ce sont les relations du Québec avec le reste du pays. Le Canada s'est vu offrir une chance unique, si seulement ses habitants, au Québec et partout ailleurs, avaient assez d'imagination pour ne pas la laisser passer. La société canadienne vit des heures de changements profonds auxquels elle aura du mal à s'adapter, mais qui cachent l'espoir d'un renouvellement, quand ce pays et son peuple, aguerris par des années d'épreuves et enorgueillis d'avoir relevé des grands défis, se retrouveront. Il arrive souvent que des pays renaissent plus vigoureux, après avoir connu l'angoisse et le drame.

Il est un point, cependant, qu'il importe de souligner de façon claire et précise: s'il arrivait, suite à un choix manifeste et déterminé, que les Québécois voient dans la souveraineté, leur destin, aucun de nous, membres de cette Commission, ne souhaiterait que le droit de la rechercher leur soit refusé. Et parce que le droit du Québec à décider de son propre destin est partie intégrante de toute solution à la crise canadienne, nous ne pouvons pas à ce stade, ne pas insister, avec le plus de franchise possible, sur le principe de l'autodétermination.

Le Québec a-t-il droit à l'autodétermination? Telle est la question. Sur un plan technique et juridique, il est évident que la sécession du Québec requerrait un amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Sur un plan plus général, plus politique cependant, les opinions sont partagées. D'aucuns prétendent que le cas du Québec réunit toutes les conditions requises par le droit international, d'autres soutiennent le contraire.

Quoi qu'il en soit, tous sont au moins d'accord, en fait, sur un point: quand il s'agit d'autodétermination, les principes et les droits cèdent généralement le pas aux réalités politiques et au fait brutal du succès ou de l'échec. Les peuples qui réussissent à se constituer en communautés politiques distinctes finissent par obtenir, en temps et lieu, la reconnaissance internationale. Ceux qui échouent ne trouvent guère de consolation à se dire que leur revendication était justifiée en droit.

Nous croyons que cette réflexion d'ordre pratique nous place au cœur du problème. Il ne s'agit pas, en effet, de décider, dans l'abstrait, si le Québec a droit à l'autodétermination. Il s'agit plutôt de déterminer, dans les faits, quels sont les principes qui serviront de base aux discussions entre le Québec et le reste du pays, et ce au moment même où le Québec s'apprête à prendre la décision politique la plus importante de son histoire. Il faut savoir, advenant qu'au cours des prochaines années les Québécois décident démocratiquement, de façon définitive, de se séparer, si leur décision doit être respectée et acceptée par le reste du Canada.

Nos répondons à cette question par un oui sans équivoque. Cette réponse s'impose comme un corollaire nécessaire de notre acceptation du processus démocratique. Devant

une communauté qui a la taille et les caractéristiques de la société québécoise, nous croyons que la volonté populaire, clairement exprimée, doit prévaloir. Il serait à la fois peu prudent et moralement discutable de la refuser ou de l'entraver. En termes pratiques, cela implique que l'on renonce à recourir à la contrainte pour préserver l'intégrité de l'État canadien et que l'on s'engage à créer des institutions politiques qui correspondent à la volonté et aux aspirations des citoyens concernés. Nous pensons que la plupart des Canadiens, de même que l'ensemble des chefs politiques du pays, partageront notre point de vue.

La situation politique actuelle invite à une réflexion pondérée sur le sujet, l'exige même. Les Québécois s'apprêtent à franchir la seconde étape, critique, d'un cheminement qui les conduira éventuellement soit à l'indépendance, soit à une nouvelle forme d'association avec leurs concitoyens dans un cadre politique canadien. L'élection provinciale de novembre 1976 fut une première étape; cette seconde étape, c'est le référendum provincial sur la souveraineté-association, qui se tiendra probablement d'ici la fin de 1979.

Ceci dit, nous nous devons d'ajouter que c'est à la population du Québec qu'il incombe d'exercer ses propres choix politiques et constitutionnels, et non au pays tout entier. Nous reconnaissons fort bien que, par le jeu du système démocratique, et le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada, représentent la population du Québec dans leurs champs respectifs de compétence; aussi importe-t-il, quelle que soit la méthode utilisée pour connaître la volonté du peuple québécois, que les deux gouvernements en reconnaissent la légitimité. Mais il n'en reste pas moins que c'est aux Québécois qu'il appartient de décider.

Il nous faut reconnaître, de façon tout aussi claire, l'autre dimension, parallèle, du problème. Les provinces et les communautés du Canada anglophone ont des intérêts qu'il importe tout autant de respecter. Elles ont un droit égal à déterminer quels arrangements leur conviennent le mieux, advenant que le Québec manifeste le désir de se séparer. Le Canada anglophone n'a pas qu'une voix, il en a plusieurs, ce qui fait qu'on ait parfois du mal à l'entendre. Mais, nos études et nos consultations ne nous permettent pas de croire que l'idée de souveraineté-association jouirait d'une grande popularité dans les neuf autres provinces.

L'on nous reprochera sans doute de traiter avec un tel détachement de la possibilité d'effondrement du Canada. Peu de pays, on le sait, se défont dans une atmosphère de sérénité. Des bouleversements de cette ampleur sont presque toujours accompagnés de troubles économiques, d'agitation sociale, de violence. Ils laissent toujours, derrière eux, quels que soient leurs apports bénéfiques, une longue suite de rêves brisés et d'espoirs déçus.

Malgré les dangers menaçants qui sont inhérents à toute récession, nul ne peut se satisfaire de fonder son avenir sur la crainte de l'inconnu. Nous croyons que ce disant, nous rejoignons la pensée de tous les habitants de ce pays, qu'ils soient du Québec ou d'ailleurs au Canada. Nous avons décelé chez une majorité de nos compatriotes une frustration devant ce manque de direction et cette absence de but commun qui caractérisent une grande partie de la vie publique canadienne. Mais nous avons aussi noté leur désir très marqué de s'engager dans des projets et d'épouser des causes qui sont chères à de nombreux groupes de citoyens. N'hésitons pas à le dire: nous avons cherché, dans ce rapport, à tirer profit de ce double sentiment.

Cette Commission n'est pas d'abord, ni par son mandat, ni par les préoccupations de la plupart de ses membres, un groupe consultatif sur les problèmes relatifs à la constitution. Même si notre analyse justifie, même si nos recommandations contiennent une série de changements constitutionnels, notre objectif a été, depuis le début, de nous attaquer à la crise de l'unité canadienne et non d'essayer de formuler les termes mêmes de quelque nouvelle constitution.

Nous avons nos raisons d'insister sur ce point: nous croyons en effet qu'il sera plus facile de changer la constitution que de créer l'unité entre Canadiens. Même si nous sommes conscients que ces deux tâches doivent être accomplies et qu'elles se chevauchent souvent, elles n'en doivent pas moins être abordées chacune de façon différente.

Nous sommes d'ailleurs persuadés que des changements constitutionnels qui ne seraient pas fondés sur un diagnostic minutieux de l'état de crise actuel pourraient facilement avoir des effets plus négatifs que positifs sur l'unité canadienne. Nous sommes convaincus, de plus, qu'un consensus sur le rapatriement de la constitution, sur une formule d'amendement et sur quelques autres points, ne répondrait pas de manière adéquate aux implications constitutionnelles de la crise, s'il n'était pas d'abord fondé sur la dualité et le régionalisme canadiens.

En ce qui a trait à notre propre rapport, nous n'avons pas cru devoir nous contenter de proposer toutes ces recommandations, abandonnant leur sort au hasard. La question de la mise en application de ce que nous, et d'autres, proposons, est vitale. Nous avons été quelquefois tentés de penser que le véritable problème au Canada n'était pas vraiment ce qui devait être fait mais plutôt la façon de le faire. Car non seulement nous faudra-t-il, au cours des prochaines années, résoudre avec imagination des questions difficiles, délicates et complexes, mais encore faudra-t-il y parvenir dans une période de forte tension.

Nos observations et nos recommandations se situent à deux niveaux. Il y a celles qui sont destinées à donner forme et substance au fédéralisme reconstitué que nous proposons. Leur mise en application sera fonction du processus de négociation déjà établi entre les représentants des deux ordres de gouvernement.

Il y a aussi celles qui sont plutôt destinées à définir l'esprit qui doit animer la recherche d'un fédéralisme reconstitué et les méthodes qui doivent lui donner vie et mouvement. La mise en vigueur de cette deuxième catégorie de recommandations n'exige pas d'entente entre les gouvernements. Elles visent les attitudes et les comportements des différents gouvernements, ainsi que les politiques que ces derniers mettent en branle, et les attitudes et les comportements des individus et des groupes. Elles peuvent, en conséquence, être prises en main directement par les gouvernements, par les organisations publiques ou privées, par les individus eux-mêmes.

Le processus de réforme constitutionnelle

Penchons-nous maintenant sur la question plus générale du processus de la réforme même de la constitution. Au Canada, un changement à la constitution ne se fait pas facilement, ni sans heurts. Au cours des ans, les nombreuses tentatives des gouvernements central et provinciaux pour y arriver se sont soldées parfois par des réussites, mais plus souvent par des échecs. Pourquoi?

Nous constatons que ces efforts pour en arriver à une entente constitutionnelle globale ont été constamment déroutés par la présence de deux facteurs importants qui ont largement contribué à bloquer tout accord de principe entre nos chefs politiques. En premier lieu, il existe chez une forte majorité de Québécois, depuis plusieurs générations, une pensée constitutionnelle d'une logique et d'une cohérence remarquables qui a réduit et accru tout à la fois la liberté d'action des chefs politiques québécois. Ainsi, aucun homme politique québécois ne peut se permettre de trop s'écarter de la volonté collective. La Conférence de Victoria illustre on ne peut mieux cette règle de base de la vie politique québécoise. Au moment où il s'apprêtait à donner son accord au projet de charte constitutionnelle, M. Bourassa alors premier ministre, dut faire marche arrière en raison de la levée de boucliers qui se préparait au Québec.

En second lieu, il y a l'apathie générale du Canada anglais à l'égard de toute réforme constitutionnelle. Cette apathie a conféré aux chefs politiques du Canada anglais une liberté d'action considérable. En revanche, ils n'ont guère été motivés ni amenés par la population à rechercher véritablement des solutions. Ils ne pouvaient profiter que fort modestement d'un succès, tandis que les coûts d'un échec étaient minimes. Si l'on ajoute à cela la diversité du Canada anglais, on constatera sans surprise l'absence d'une volonté collective identifiable.

Comment s'étonner, si l'on combine ces deux facteurs, que les récentes tentatives de réforme constitutionnelle n'aient pas encore porté fruit! Est-ce dire, pour autant, que la méthode qui a prévalu jusqu'ici, soit la négociation entre les gouvernements, ne répond pas à nos besoins actuels?

Plus nous nous sommes attardés à trouver des alternatives au marchandage et à la négociation entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, plus nous nous sommes rendus compte que la méthode importe peu, pourvu que la volonté politique de la rendre efficace soit présente. Il ne paraît pas y avoir de formule magique qui puisse garantir le résultat final ni qui mène directement à une nouvelle constitution.

Nous en sommes arrivés à la conclusion que la formule ancrée dans la tradition canadienne de discussions fédérales-provinciales n'en comporte pas moins certains avantages. Même si elle n'implique pas directement le peuple canadien, elle n'en a pas moins recours aux représentants légitimes et dûment élus de ce peuple. Par surcroît, convenons qu'en incluant le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, cette tradition fait appel à ceux-là même qui, par leurs conflits répétés, sont les principaux acteurs du drame que nous vivons.

Aussi, et malgré le bilan du passé, sommes-nous portés à croire qu'il serait prématuré, à ce stade, de recommander de s'éloigner de cette formule qui s'est développée au cours des dernières décennies et qui prévaut encore.

Il existe néanmoins certaines alternatives, qui mériteraient d'être étudiées si jamais les discussions fédérales-provinciales aboutissaient à une impasse totale. Il y aurait, par exemple, la possibilité de recourir à une «commission constitutionnelle» qui serait composée de représentants gouvernementaux et de représentants élus directement par le

peuple, qui aurait un mandat très précis et un échéancier très strict, et qui assumerait la responsabilité de rédiger un projet de constitution. Ce projet serait ensuite soumis à l'approbation des gouvernements et du peuple canadien. Ce processus compléterait, plutôt qu'il ne le supplanterait, les rencontres intergouvernementales traditionnelles.

Une autre voie a été suggérée à la Commission à plusieurs reprises. La démarche actuelle serait carrément remplacée par une assemblée constituante, c'est-à-dire par un corps représentatif composé d'un nombre assez considérable de citoyens, qui serait convoqué et investi du pouvoir de rédiger une nouvelle constitution. Celle-ci serait ensuite soumise directement à la seule approbation de la population. Il va sans dire que la composition et le rôle d'une telle assemblée, son mode de décision, le sort du projet qui en émanerait, poseraient des problèmes fort complexes. D'ailleurs, en un certain sens, l'assemblée ne pourrait être constituée tant que les problèmes sur lesquels elle devrait se pencher n'auraient pas été eux-mêmes résolus: comment, autrement—et c'est là une question cruciale—saurait-on en déterminer la composition?

Nous ne croyons pas que le Canada soit encore prêt à accepter un changement si radical au principe de l'autorité du gouvernement. Notre situation actuelle ne justifie ni ne permet de recourir à de tels extrêmes. Ils sont étrangers à nos traditions politiques, et rien n'indique que cette méthode nous permettrait mieux qu'une autre de nous rallier autour d'une constitution nouvelle ou substantiellement modifiée.

Nous reconnaissons toutefois que ceux qui se sont le plus activement impliqués dans le débat sur l'avenir du Canada ont souvent eu tendance à concentrer leurs réflexions à peu près exclusivement sur l'arène politique—sur les relations entre les gouvernements central et provinciaux, sur les visées du gouvernement du Québec, sur les efforts de réforme constitutionnelle, et ainsi de suite.

Pourtant, ces questions tirent leur importance de la collectivité où elles ont pris naissance et l'on pourrait, avec raison d'ailleurs, rétorquer que ce sont les attitudes, les préférences et l'état d'esprit des citoyens canadiens qui doivent le plus être pris en considération quand on veut déterminer comment résoudre la crise de l'unité canadienne. C'est à ce niveau que devient éclairant le concept de l'assemblée constituante: non seulement s'affairerait-t-elle à rédiger une constitution, mais de plus le ferait-elle en devenant elle-même, en quelque sorte un «peuple», c'est-à-dire en recréant une volonté commune populaire ou une communauté politique à partir de laquelle il serait possible de bâtir un ordre politique. Il est en effet pertinent, en une ère de démocratie, de se demander si des accords significatifs conclus par des gouvernements résisteraient à l'absence d'un vaste soutien populaire.

Ces réflexions nous mènent à la conclusion suivante. Nous croyons que les discussions constitutionnelles devraient être poursuivies dans le cadre des conférences fédérales-provinciales. Mais nous croyons aussi que la population devrait être appelée à en ratifier les résultats, d'une manière analogue à celle que nous proposions en matière d'amendement constitutionnel. Cela signifierait qu'un référendum serait tenu, à l'échelle du pays. La population donnerait, ou non, son approbation à l'accord auquel en seraient venus les gouvernements central et provinciaux à propos d'une nouvelle constitution ou d'une série d'amendements constitutionnels. Cette approbation requerrait la majorité des voix dans

chacune des quatre régions suivantes: les provinces Atlantiques, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest. La responsabilité finale, en matière de changement constitutionnel, incomberait donc au peuple lui-même.

D'aucuns feront remarquer que cette méthode ajoute simplement un autre obstacle et rend encore plus improbable qu'elle ne le semble déjà une réforme constitutionnelle importante qui serait le fruit du processus normal. Nous ne sommes pas d'accord. Comme c'est à l'absence d'intérêt de la population, particulièrement au Canada anglais, qu'il faut attribuer une part des difficultés encourues dans la réforme constitutionnelle, il apparaît peu probable que nous puissions, sans un appui important de la population, arriver à quelque accord politique d'envergure. Or l'intérêt des citoyens n'ira grandissant que si nous leur donnons la chance de se prononcer eux-mêmes sur les solutions que les gouvernements leur proposeront.

Nous touchons là une dimension qui déborde le cadre du seul processus de changement constitutionnel. A l'heure de la démocratie, l'unité d'un pays ne saurait sans doute se faire sans que ne règne l'harmonie entre les citoyens. Il appartient à ces derniers, ainsi qu'à leurs chefs politiques, d'assumer la responsabilité du mieux-être de leur pays et de la vigueur de leur vie collective.

Un dernier mot

Après tous ces mois d'étude, d'analyse, de discussions, de désaccords violents parfois, nous, membres de la Commission de l'unité canadienne, sommes unanimes dans nos recommandations. Nous sommes unanimes aussi dans notre conviction d'avoir non seulement défini les termes du débat mais également de nous être nous-mêmes définis par rapport à ce débat. En nous remémorant ce voyage fantastique en quête d'un pays, nous avons trouvé la foi dans notre volonté collective de marcher ensemble vers l'avenir.

Nous ne savons pas si tous les Canadiens accepteront notre vision du Canada, mais les mois que nous avons vécus ensemble nous ont convaincus que nos trois principes de dualité, régionalisme et partage forment la trilogie canadienne d'un grand roman collectif. Les tout derniers mots de ce débat ne nous appartiennent pas. Ils appartiennent à vous tous, compatriotes de l'Est, de l'Ouest, du Nord et du Sud. Il ne nous reste, une fois encore, qu'à vous entendre.

9 Recommandations particulières

9 Recommandations particulières

L'équilibre social

La langue

1. Le principe de l'égalité du statut, des droits et des privilèges des langues française et anglaise pour tous les objets désignés par le Parlement du Canada dans sa sphère de compétence, devrait être inscrit dans la Constitution.

   Ces objets doivent inclure:

   i – L'égalité des deux langues officielles au Parlement du Canada;

   ii – Le droit du public aux services et aux communications, dans l'une ou l'autre des langues officielles, lorsqu'il traite avec les sièges des ministères, organismes ou sociétés de la Couronne, l'administration centrale dans la Région de la capitale nationale et tous les tribunaux fédéraux au Canada. Ailleurs le public devrait être en mesure d'obtenir ces services et d'entretenir ces communications dans les deux langues officielles partout où il existe à cet égard une demande suffisante et où la chose est possible;

   iii – L'égalité des deux langues officielles envisagées comme langues de travail de l'administration centrale dans la Région de la capitale nationale, dans tous les tribunaux fédéraux et aux sièges des ministères, organismes ou sociétés de la Couronne du Gouvernement du Canada. Ailleurs, la langue ou les langues officielles de travail des institutions centrales devraient être la ou les langues de travail normalement employée(s) dans la province où elles fonctionnent. La présente recommandation est subordonnée à la précédente en ce qui concerne la langue de prestation des services;

   iv – Le droit de tout justiciable de témoigner dans toute affaire criminelle dans la langue officielle de son choix;

   v – Le droit de toute personne à des services de télévision et de radio en français et en anglais;

   vi – La disponibilité, dans les deux langues officielles, de tous les textes imprimés destinés à la population en général.

2. Il revient à la législature de chaque province, agissant dans sa sphère législative, de déterminer quelle(s) sera(ont) la (ou les) langue(s) officielle(s) de ladite province.

3. Les droits linguistiques décrits dans la législation provinciale pourraient éventuellement comporter:

   i – Le droit reconnu dans la déclaration des premiers ministres provinciaux faite à Montréal en février 1978 «de tous les enfants d'une minorité francophone ou anglophone à être instruits dans leur langue au niveau primaire ou secondaire dans chaque province, là où le nombre d'élèves le justifie». Ce droit devrait être étendu aux enfants de chaque minorité qui changent de province de résidence;

   ii – Le droit de toute personne de recevoir les services de santé et sociaux essentiels dans sa langue principale, le français ou l'anglais, chaque fois que le nombre le justifie;

iii – Le droit de tout accusé en matière criminelle de subir son procès dans sa langue principale, le français ou l'anglais, chaque fois que la chose est possible.

4. Dans le cas où toutes les provinces souscriraient aux droits linguistiques précités, ou à d'autres, il y aurait lieu de les intégrer à la Constitution.

5. Les provinces devraient réexaminer les méthodes ou procédés actuellement utilisés pour l'enseignement et l'apprentissage du français et de l'anglais; elles devraient intensifier leurs efforts pour améliorer la qualité de l'enseignement en ces deux langues à tous les niveaux et pour rendre cet enseignement plus accessible à tous.

Les premiers Canadiens

6. Il y aurait lieu de modifier les articles 11 et 12 de la Loi sur les Indiens de sorte que les Indiens et les Indiennes puissent désormais acquérir ou, en revanche, perdre leur qualité d'Indien inscrit dans les mêmes conditions.

7. Le gouvernement central devrait multiplier ses efforts en matière de promotion et de protection des langues et des cultures autochtones; il devrait en outre favoriser plus activement les communications entre autochtones canadiens et étrangers.

8. i – Il y aurait lieu pour les autorités tant centrales que provinciales d'engager des pourparlers directs avec des représentants des Indiens, des Métis et des Inuit du Canada en vue d'arrêter avec eux, à la satisfaction de tous les intéressés, des dispositions constitutionnelles propres à assurer à nos populations autochtones la place qui leur revient dans la société canadienne;

   ii – En outre, il y aurait lieu pour les gouvernements central et provinciaux de se réunir en vue d'arrêter définitivement ce que doivent être leurs attributions constitutionnelles respectives dans les domaines de la santé, du bien-être social, de l'habitat et de l'enseignement en ce qui concerne les Indiens inscrits ou non inscrits, les Inuit et les Métis, dans les réserves, sur les terres de la Couronne, dans les centres ruraux ou dans les grandes villes.

9. Les gouvernements central et provinciaux comme les grandes associations bénévoles ou philanthropiques, devraient augmenter leur participation financière à l'action des autochtones afin de leur permettre d'entreprendre des recherches et de publier des histoires de leurs tribus et communautés.

10. Il y aurait lieu tout à la fois pour les secteurs public et privé de s'efforcer de ménager aux autochtones une meilleure place au sein des offices, commissions, groupes de travail ou groupes d'études.

La culture

11. Les provinces devraient

    i – favoriser, au premier chef, le progrès des arts sur les plans local et régional, notamment en facilitant la participation de la population en général à l'activité culturelle et en créant, là où il n'en existe pas, des conseils provinciaux des arts;

ii – reconnaître davantage l'effet que peuvent avoir leurs nombreuses politiques ou programmes non culturels sur le développement culturel de leur société, et en prendre mieux conscience;

12. Les provinces devraient faire ressortir la dimension canadienne de l'éducation en donnant une plus grande importance aux études canadiennes et, par l'entremise d'un conseil des ministres de l'Éducation plus structuré, multiplier les moyens de mieux exprimer cette dimension dans notre système scolaire.

13. Le gouvernement central et ses agences culturelles devraient s'attacher par-dessus tout à des programmes à dimension canadienne, sans chercher à pénétrer dans les domaines dont les provinces peuvent et doivent s'occuper seules.

14. Il y aurait lieu d'augmenter le nombre de prix, de concours ou d'activités culturelles à dimension canadienne, au bénéfice de la jeunesse de notre pays.

15. Il y aurait lieu, pour les secteurs public et privé au Canada, de travailler en collaboration pour augmenter les programmes d'échange de jeunes dont on sait qu'ils peuvent améliorer chez la jeunesse la connaissance des régions ou cultures autres que la sienne; il y aurait lieu, en outre, de chercher à étendre ces programmes aux adultes.

16. Il y aurait lieu pour le gouvernement central, en collaboration avec le secteur privé, de ne rien négliger pour améliorer les possibilités de voyages à bon marché de façon que les Canadiens qui le désirent apprennent à mieux connaître leur pays et leurs concitoyens.

17. Il y aurait lieu de prendre des mesures originales pour améliorer la distribution, la diffusion et la mise en marché, au Canada tout entier, de la production culturelle canadienne (livres, enregistrements sonores, périodiques, films, peintures, etc.) de manière à la privilégier par rapport à la production d'origine non canadienne.

18. Il y aurait lieu d'utiliser le régime fiscal d'une façon plus directe, pour favoriser le développement culturel et linguistique de notre pays; on devrait songer en particulier à augmenter à cette fin certains avantages fiscaux, dégrèvements au titre des frais engagés ou exonérations diverses.

19. i – Il appartiendrait aux provinces, au premier chef, de prendre la responsabilité du développement du multiculturalisme au Canada, ce qui pourrait notamment comporter le financement des organisations ethno-culturelles.

ii – Les grandes organisations ethno-culturelles au Canada devraient chercher à relier plus étroitement leur action à celle des gouvernements provinciaux de manière à mieux exprimer le multiculturalisme par des initiatives provinciales.

iii – Les secteurs public et privé devraient s'efforcer de mieux refléter, dans leurs institutions, la diversité culturelle du Canada.

L'unité et l'économie

20. Il y aurait lieu de préciser les dispositions de l'article 121 de l'AANB, afin de mieux garantir la libre circulation d'une province à l'autre de tous les produits agricoles ou industriels et d'étendre ces dispositions aux services.

21. En outre, la politique des administrations en matière d'achats devrait se fonder sur les prix pratiqués sur le marché, sauf en cas de recherche d'objectifs sociaux ou économiques déterminés.

22. Il y aurait lieu de réduire ce qui peut faire obstacle à la mobilité des personnes à l'intérieur des professions, des métiers ou autres occupations analogues, en appliquant à cet égard des normes communes et généralement acceptées qu'arrêteraient et réviseraient périodiquement les gouvernements provinciaux et les associations provinciales ou professionnelles compétentes en consultation les uns avec les autres.

23. La Constitution devrait interdire avec précision ce qui peut faire obstacle aux mouvements de capitaux entre les provinces.

24. Il y aurait lieu de donner plus d'extension à l'action de la Conférence annuelle des ministres des Finances afin de réaliser une meilleure coordination des politiques de stabilisation économique, d'atteindre à une certaine unanimité de vues sur l'économie et à une plus parfaite connaissance de l'ensemble des recettes, des dépenses et des emprunts du secteur public tout entier.

25. Il y aurait lieu de donner aux réunions entre les gouvernements central et provinciaux et les représentants du secteur privé une forme plus régulière et mieux intégrée, en les soumettant au contrôle général de conférences économiques des premiers ministres siégeant tous les deux ou trois ans. Ce serait le moyen d'élaborer et de coordonner des politiques visant à la réalisation à moyen et à long terme de diverses politiques intéressant l'économie canadienne tout entière et ses grands secteurs d'activité.

26. En ce qui concerne le partage de la richesse du Canada:
    - i – La Constitution devrait reconnaître et consacrer le principe de l'égalité des chances entre les diverses régions, en matière économique et sociale, envisagée comme objectif de la fédération et il devrait incomber au gouvernement central de maintenir un régime de versements de péréquation.
    - ii – Il y aurait lieu de conserver un programme de péréquation des recettes provinciales analogue à celui que prévoient les dispositions actuelles.
    - iii – En vue de réaliser un meilleur équilibre entre les ressources des provinces et les exigences de progrès de leur économie, il y aurait lieu d'imaginer un nouveau type de péréquation.

Un fédéralisme reconstitué

Généralités

27. i – Une nouvelle constitution canadienne est nécessaire afin de répondre aux besoins présents et futurs de tous les Canadiens.

ii – La nouvelle constitution devrait être rédigée en anglais et en français et les deux textes devraient être officiels.

28. Le préambule de la constitution devrait inclure une déclaration énonçant que le peuple canadien

i – maintient et raffermit son attachement aux institutions démocratiques, au fédéralisme, aux droits de la personne et au principe de la suprématie de la loi;

ii – reconnaît l'association historique des Canadiens anglophones et francophones et la spécificité du Québec;

iii – affirme la situation spéciale des autochtones du Canada;

iv – reconnaît la richesse de l'apport des autres groupes culturels du Canada;

v – reconnaît la diversité des régions du Canada et le besoin de permettre à toutes les communautés régionales de s'épanouir;

vi – s'efforce de promouvoir le développement social, économique et culturel et l'égalité des chances pour tous les Canadiens dans toutes les régions du Canada.

29. Une nouvelle constitution devrait reconnaître deux grands principes en ce qui concerne le partage des compétences et les institutions centrales:

i – l'égalité de statut des ordres central et provincial de gouvernement;

ii – le caractère distinctif de chaque province.

Le partage des compétences législatives et exécutives

30. Le partage actuel des compétences législatives et exécutives devrait être clarifié et adapté aux réalités et aux besoins contemporains.

31. Les principaux rôles et responsabilités du gouvernement central devraient consister à:

i – renforcer l'identité canadienne;

ii – préserver et rehausser l'intégrité de l'État canadien;

iii – assumer, à titre ultime, la responsabilité générale de la conduite des relations internationales;

iv – diriger la politique relative à l'ensemble de l'économie canadienne (y compris la politique monétaire) et participer à la stimulation de l'activité économique des régions;

v – établir des normes à l'échelle du Canada; et

vi – se charger de la redistribution des revenus.

32. Les principaux rôles et responsabilités des gouvernements des provinces devraient consister à:

i – veiller au développement et au bien-être social et culturel de leurs communautés;

ii – assurer le développement économique des provinces, y compris l'exploitation de leurs ressources naturelles;

iii – protéger la propriété et les droits civils;

iv – aménager leur territoire.

33. En plus des rôles et responsabilités définis dans la recommandation précédente, le gouvernement du Québec devrait avoir comme responsabilité et rôle essentiels de préserver et de renforcer le patrimoine français sur son propre territoire.

34. Un nouveau partage des compétences devrait, là où la chose est souhaitable ou nécessaire pour atteindre les objectifs de la dualité et du régionalisme, reconnaître le statut distinctif de toute province ou permettre à une province d'acquérir un tel statut.

35. i – Dans un nouveau partage, les compétences attribuées à toutes les assemblées législatives des provinces devraient être de nature telle qu'elles permettent au Québec de s'acquitter de sa responsabilité et de son rôle additionnels en ce qui concerne le patrimoine français sur son propre territoire.
 ii – On devrait prévoir la possibilité que certains gouvernements provinciaux autres que le Québec veuillent, dès maintenant ou à l'avenir, assumer certains ou la totalité des pouvoirs recommandés pour le Québec dans le domaine culturel.
 iii – Si les autres provinces ne désirent pas se prévaloir d'un tel partage, les compétences relatives à cette responsabilité et ce rôle additionnels du Québec devraient être attribués au Québec seul.

36. Outre ces objectifs et ces rôles et responsabilités, le partage devrait tenir compte des cinq éléments suivants:
 i – l'intérêt général et l'intérêt particulier;
 ii – l'efficacité et la sensibilité aux besoins;
 iii – l'accord général;
 iv – la continuité; et
 v – l'équilibre d'ensemble.

37. Une nouvelle constitution devrait continuer à prévoir une liste des compétences exclusives du Parlement et une liste des compétences exclusives des assemblées législatives des provinces.

38. i – Les pouvoirs concurrents devraient être évités chaque fois que cela est possible, grâce à une définition plus précise des pouvoirs exclusifs.
 ii – Lorsque les pouvoirs sont concurrents, il y aurait lieu de décréter une prépondérance fédérale ou une prépondérance provinciale.

39. Le pouvoir résiduaire devrait être attribué aux assemblées législatives des provinces.

40. Dans l'élaboration d'un nouveau partage des compétences, il conviendrait de prendre les mesures suivantes:
 i – Il faudrait d'abord identifier des secteurs généraux d'activité gouvernementale. Ces secteurs généraux pourraient comprendre les affaires extérieures, la défense, la politique économique, les transports, les communications, les ressources naturelles, l'administration de la justice et l'application de la loi, le statut et les droits des citoyens, la culture, la santé et le bien-être, le logement et l'environnement.

ii – Dans chaque secteur général, il faudrait alors disposer les sujets particuliers en groupes connexes. Sous culture, par exemple, pourraient être groupés: l'éducation, les écoles, les universités, les archives, la recherche, les échanges, les droits d'auteur, les livres, les films, les arts, les loisirs, le mariage et le divorce, la propriété et les droits civils.

iii – La compétence à l'égard de chaque pouvoir législatif particulier devrait être attribuée, à titre exclusif ou concurrent, à tel ou tel ordre de gouvernement suivant les critères établis dans nos recommandations précédentes. Par exemple, en ce qui concerne l'immigration, les assemblées législatives des provinces devraient avoir la compétence exclusive à l'égard de l'établissement et de l'intégration des immigrants; le Parlement fédéral devrait avoir la compétence exclusive à l'égard de la déportation des étrangers et de la sécurité publique; la compétence devrait être concurrente, avec prédominance provinciale, à l'égard des critères de sélection et des niveaux d'immigration vers la province, et avec prédominance fédérale à l'égard du recrutement des immigrants à l'étranger et de l'admission des réfugiés.

iv – Ces secteurs généraux pourraient être *soit* exclusifs, tous les pouvoirs étant attribués en exclusivité au même ordre de gouvernement, par exemple, le secteur de la défense, *soit* partagés, certains pouvoirs à l'intérieur du secteur général étant attribués à titre concurrent aux deux ordres de gouvernement, ou à titre exclusif tantôt à l'un, tantôt à l'autre.

41. Le gouvernement central et les gouvernements provinciaux devraient se voir reconnaître un égal accès aux sources fiscales, sauf que les droits de douane et les taxes d'accise devraient constituer une compétence centrale exclusive. Le droit des provinces de recourir à la taxation indirecte devrait être accordé de façon à ce que l'impact ne soit pas subi par des personnes de l'extérieur de la province.

42. i – La constitution devrait attribuer expressément au gouvernement central un pouvoir d'urgence pour le temps de guerre comme pour le temps de paix.

ii – Le pouvoir d'urgence du temps de guerre peut être invoqué à l'occasion d'une guerre, d'une invasion ou d'une insurrection réelle ou appréhendée. Le pouvoir d'urgence du temps de paix ne peut être invoqué que dans des circonstances très exceptionnelles.

iii – Pour demeurer en vigueur, la proclamation d'un état d'urgence, quel qu'il soit, devrait recevoir l'assentiment des deux Chambres fédérales dans un délai prévu.

iv – La proclamation devrait indiquer la raison ou les raisons de l'urgence et la durée d'application envisagée.

v – Le Parlement du Canada devrait énoncer par voie législative les pouvoirs dont il a besoin dans les cas d'urgence; la protection accordée aux compétences législatives provinciales et aux droits de la personne varierait alors selon que le pays serait en temps de guerre ou en temps de paix.

43. Les pouvoirs de réserve et de désaveu devraient être abolis.

44. Le pouvoir de nommer le lieutenant-gouverneur de chaque province devrait être dévolu à la Reine sur l'avis du premier ministre de la province.

45. Le pouvoir déclaratoire du Parlement devrait être maintenu mais le recours à ce pouvoir devrait être subordonné au consentement de la province intéressée.

46. Le pouvoir de dépenser du gouvernement central devrait être maintenu dans le cas des programmes fédéraux-provinciaux qui intéressent l'ensemble du Canada, mais ne devrait être exercé que sous réserve de la ratification par une seconde chambre reconstituée; les provinces devraient se voir conférer le droit de se retirer de tout tel programme et, s'il y a lieu, de recevoir compensation.

Les relations fédérales-provinciales et le Sénat

47. Le Sénat devrait être aboli et remplacé par une nouvelle seconde chambre du Parlement canadien qui serait connue sous le nom de *Conseil de la fédération.*

48. i – Le Conseil devrait être composé de délégations représentant les gouvernements provinciaux et, par conséquent, agissant selon les instructions de ces derniers; chaque délégation provinciale pourrait être dirigée par un délégué faisant partie du cabinet.
    ii – Le Conseil devrait être composé d'au plus soixante membres ayant droit de vote, à répartir entre les provinces à peu près au prorata de leurs populations respectives jusqu'à concurrence d'un cinquième du Conseil, une pondération étant prévue pour favoriser les provinces qui comptent moins de 25 p. 100 de la population du pays. Une province qui, à un moment donné, a compté 25 p. 100 de la population (le Québec et l'Ontario par exemple) devrait être assurée d'un cinquième des sièges du Conseil à perpétuité.
    iii – De plus, les ministres du gouvernement central devraient être membres du Conseil mais sans droit de vote, et détenir le droit de présenter et de défendre, devant le Conseil et ses comités, les propositions du gouvernement central.

49. Le Conseil ne devrait pas avoir le pouvoir d'initiative en matière législative, sauf dans le cas de projets de loi proposant des amendements constitutionnels; ses décisions ne devraient pas pouvoir être considérées comme des expressions de confiance ou de défiance, puisque le gouvernement ne devrait demeurer responsable qu'à la seule Chambre des communes.

50. La portée des pouvoirs du Conseil devrait être la suivante:
    i – Les lois et les traités relevant exclusivement de la compétence fédérale ne devraient pas être subordonnés à l'approbation du Conseil.
    ii – Les projets de loi fédéraux et les articles de traités réputés appartenir à la catégorie de pouvoirs dits concurrents à prépondérance fédérale devraient être sujets à un veto suspensif de courte durée de la part du Conseil.
    iii – Les projets de loi fédéraux réputés appartenir à la catégorie de pouvoirs dits concurrents à prépondérance provinciale devraient être sujets à un droit de veto suspensif d'une plus longue durée de la part du Conseil, sauf s'il s'agissait de mesures en application d'accords bilatéraux conclus entre le gouvernement central et un ou plusieurs gouvernements provinciaux.

iv – La ratification des traités, ou des parties de traités, portant sur des questions qui relèvent de la compétence provinciale devrait être subordonnée à l'approbation, au Conseil, de la majorité des provinces, étant entendu que les lois qui sont nécessaires pour mettre en œuvre ces traités continueraient d'être adoptées par les seules provinces.

v – Les initiatives fédérales prises dans les domaines de compétence provinciale qui se fondent sur le pouvoir fédéral de dépenser, que le coût en soit partagé ou qu'il soit entièrement pris en charge par le Trésor fédéral, à l'exception des dépenses reliées à la péréquation, devraient nécessiter une majorité des deux tiers au Conseil.

vi – Si une province choisit de ne pas participer à un programme qui a rallié un large consentement des provinces, le gouvernement central devrait être tenu de verser au gouvernement de cette province une somme égale à ce qu'il en aurait coûté au gouvernement central pour appliquer le programme dans la province en question.

vii – La proclamation d'un état d'urgence en temps de paix ou en temps de guerre devrait nécessiter, outre la confirmation de la Chambre des communes, celle de la majorité d'au moins les deux tiers au Conseil.

51. Le Conseil devrait servir de tribune pour l'étude des propositions générales et des grandes orientations découlant de la Conférence économique des premiers ministres et de toute autre proposition que la Conférence des premiers ministres pourrait ainsi désigner ou de toute question qui intéresse les membres du Conseil lui-même.

52. Les nominations fédérales à la Cour suprême, aux principaux organismes de réglementation, tels que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie, ainsi qu'aux institutions centrales comme la Banque du Canada et la Société Radio-Canada, devraient être approuvées par un comité approprié du Conseil.

53. Pour décider du classement d'un projet de loi ou d'un traité et, par conséquent, des pouvoirs que le Conseil peut exercer, il conviendrait de créer un comité mixte permanent composé des présidents et de quelques membres de la Chambre des communes et du Conseil.

54. i – La Conférence des premiers ministres devrait être convoquée chaque année, à moins que les gouvernements ne s'y opposent à la majorité simple.

ii – De plus, des conférences des premiers ministres devraient avoir lieu à la demande de tout gouvernement qui obtient l'assentiment de la majorité simple des dix autres.

55. Il devrait être créé un comité fédéral-provincial des questions de politique intergouvernementale, composé des onze ministres chargés des affaires intergouvernementales.

56. Un comité intergouvernemental permanent composé de hauts fonctionnaires et de spécialistes et relevant de la Conférence des premiers ministres devrait être créé et chargé de faire une étude suivie de la question du double emploi des politiques et des programmes.

57. Pour assujettir les relations fédérales-provinciales à un examen continu de la part des assemblées législatives, il conviendrait de créer à la Chambre des communes et dans chacune des assemblées législatives provinciales des comités permanents qui seraient chargés de revoir l'activité des principales conférences fédérales-provinciales.

La Cour suprême et le pouvoir judiciaire

58. L'existence et l'indépendance du pouvoir judiciaire au palier central et au palier provincial de gouvernement devraient être reconnues comme un principe fondamental du fédéralisme canadien et intégrées dans la Constitution.

59. i – L'existence et la composition de la Cour suprême du Canada et le mode de nomination et de révocation de ses juges devraient être intégrés dans la Constitution.

ii – La Cour suprême devrait être composée de onze juges, dont cinq choisis parmi des juges et des avocats de droit civil et six parmi des juges et des avocats de *common law,* compte tenu, dans ce dernier cas, de la répartition régionale.

iii – Les juges de la Cour suprême devraient être nommés par le gouverneur en conseil après consultation du procureur général de la province de Québec en ce qui a trait aux candidats de droit civil, et des procureurs généraux de toutes les autres provinces en ce qui a trait aux candidats de *common law*; ces nominations devraient être ratifiées par le comité approprié du Conseil de la fédération.

iv – Les juges de la Cour suprême, ne devraient pouvoir être révoqués que par le gouverneur en conseil sur adresse conjointe des deux chambres du Parlement.

v – Le juge en chef de la Cour suprême devrait être choisi par le gouverneur en conseil parmi les membres de la Cour pour un mandat non renouvelable, un juge de *common law* et un juge de droit civil se succédant à tour de rôle.

60. La Cour suprême devrait demeurer une cour de juridiction d'appel générale tant pour les questions de droit provincial que pour les questions de droit fédéral.

61. La Cour suprême devrait conserver sa compétence en matière de renvois, mais les gouvernements provinciaux devraient se voir reconnaître le même droit que le gouvernement central de s'adresser directement à la Cour suprême sous forme de renvois.

62. La Cour suprême devrait être divisée en trois chambres: la chambre de juridiction provinciale, qui serait elle-même répartie en une section de droit du Québec et une section de *common law,* la chambre de juridiction fédérale et la chambre de juridiction constitutionnelle; tous les juges de la Cour devraient siéger à la chambre constitutionnelle.

63. Des dispositions devraient être prises en vue du remboursement des frais de déplacement des parties comparaissant devant la Cour suprême lorsque, de l'avis de la Cour, la situation le justifie.

64. Tous les juges des cours provinciales devraient être nommés par les gouvernements des provinces intéressées, mais, dans le cas des juges des cours supérieure et

d'appel, après consultation du gouvernement central. Le gouvernement central devrait continuer de nommer, seul, les juges de la Cour fédérale.

Modification et adaptation de la Constitution

65. Les articles de la Constitution qui traitent:

— du partage des compétences législatives et exécutives,

— de la constitution des deux chambres centrales, de l'existence et de la composition de la Cour suprême du Canada, ainsi que du mode de nomination et de révocation de ses juges,

— des charges de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur,

— de la liste protégée des droits fondamentaux,

— des droits linguistiques protégés, et

— de la formule d'amendement

seraient soumis à la formule d'amendement suivante:

i – présentation soit à la Chambre des communes, soit au Conseil de la fédération d'un projet de loi portant amendement de la Constitution et adoption de la mesure à la majorité par la Chambre des communes et à la majorité des voix par le Conseil;

ii – ratification de l'amendement proposé par un référendum tenu à l'échelle du Canada et acquise par un vote majoritaire dans chacune des quatre régions constituées par les provinces de l'Atlantique, par la province de Québec, par la province d'Ontario, par les provinces de l'Ouest et les Territoires, cette liste de régions devant être modifiée, au besoin, de manière à compter comme région distincte toute autre province qui pourrait, à un moment donné, regrouper au moins 25 p. 100 de la population canadienne.

66. Le Parlement devrait être investi du droit de modifier les autres articles de la Constitution, sauf ceux qui ont trait à la constitution des provinces, ceux-ci ne pouvant être modifiés que par l'assemblée législative provinciale compétente.

67. Une constitution nouvelle devrait reconnaître le droit du Parlement central et des Législatures provinciales de se déléguer entre eux, de consentement mutuel, toute compétence législative, sous réserve d'une révision périodique de chaque délégation et, s'il y a lieu, d'une indemnisation financière.

La réforme électorale et la Chambre des communes

68. Pour établir un meilleur équilibre entre le nombre de suffrages recueillis et le nombre de sièges détenus par chaque parti politique dans les diverses régions et provinces, il

y aurait lieu de modifier le mode actuel d'élection à la Chambre des communes par l'introduction d'un élément de proportionnalité qui compléterait le système actuel des circonscriptions d'un seul député élu à la majorité simple.

69. i – Le nombre de députés à la Chambre des communes devrait être augmenté d'environ soixante.

ii – Ces députés devraient être choisis parmi les candidats figurant sur des listes provinciales dressées par les partis fédéraux avant les élections générales, les sièges étant répartis entre les partis au prorata des suffrages populaires.

70. i – Le régime des comités à la Chambre des communes devrait être modifié et renforcé.

ii – Le gouvernement devrait confier plus souvent à des comités spéciaux de la Chambre des communes la tâche d'approfondir certaines grandes questions qui se posent au pays et au sujet desquelles le gouvernement central pourrait éventuellement avoir à agir par voie législative ou exécutive.

Droits individuels et droits collectifs

71. Une Déclaration des droits devrait être intégrée dans la Constitution canadienne.

72. La Déclaration des droits devrait comprendre les droits politiques, juridiques, économiques et égalitaires généralement acceptés.

73. Les droits collectifs intégrés dans la Constitution devraient comprendre les droits linguistiques énumérés dans les recommandations 1, 2, et 4 et le droit du Parlement et des assemblées législatives des provinces d'adopter des mesures spéciales à l'avantage des populations autochtones.

74. Les droits individuels et les droits collectifs fondamentaux sur lesquels le gouvernement central et les gouvernements provinciaux s'entendent devraient être intégrés dans la Constitution.

75. Lorsque le gouvernement central et les gouvernements provinciaux en seront convenus, il y aurait lieu d'intégrer dans la Constitution des droits additionnels assortis d'une clause permettant aux corps législatifs d'y déroger par une déclaration expresse.

Appendice 1

Appendice 1

C.P. 1977-1910

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 5 juillet 1977

Le Comité du Conseil privé a reçu du Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, un rapport concernant l'unité canadienne, et il propose que

l'honorable Jean-Luc Pepin d'Ottawa (Ontario)

l'honorable John Parmenter Robarts de Toronto (Ontario)

M. Richard Cashin de Saint-Jean (Terre-Neuve)

Dr John Evans de Toronto (Ontario)

Mme Muriel Kovitz de Calgary (Alberta)

Monsieur le maire Ross Marks de Hundred Mile House (Colombie-Britannique)

soient nommés commissaires, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, afin de faire enquête sur les questions touchant l'unité canadienne. Dans le cours de leur enquête, les commissaires devront

a) tenir des audiences publiques et parrainer des réunions publiques afin de connaître les points de vue des organismes, groupements et particuliers intéressés;

b) appuyer, encourager et faire connaître les efforts du grand public et particulièrement ceux des organismes non gouvernementaux, en ce qui a trait à l'unité canadienne;

c) partager leurs initiatives et opinions avec le public afin de le tenir au courant et de le sensibiliser aux questions touchant l'unité canadienne;

d) aider à l'élaboration de moyens visant à renforcer l'unité canadienne et agir comme conseillers du gouvernement sur les questions reliées à celle de l'unité; et

e) faire enquête sur toutes autres questions relatives à l'unité nationale qui peuvent être confiées à la commission par Son Excellence en conseil.

Le Comité propose en outre que les commissaires

a) soient connus sous le nom de Groupe de travail sur l'unité canadienne;

b) soient autorisés à exercer tout pouvoir à eux conférés par l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, et que les ministères et organismes leur apportent toute l'aide nécessaire;

c) adoptent les méthodes et procédures qu'ils jugeront nécessaires et opportunes pour la bonne marche de l'enquête et sa conclusion dans un an, et siègent aux dates et lieux au Canada qu'ils estimeront opportuns;

d) soient autorisés à retenir les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques qu'ils jugeront utiles, au taux de rémunération et d'indemnisation qu'approuvera le Conseil du Trésor;

e) remettent aux services de l'archiviste fédéral les documents et dossiers de la commission aussitôt après la conclusion de l'enquête; et

f) que l'honorable Jean-Luc Pepin et l'honorable John Parmenter Robarts soient nommés coprésidents de la commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P. M. PITFIELD

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C. P. 1977-2361

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 24 août 1977

Sur avis conforme du Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que M[me] Solange Chaput-Rolland, de la ville de Montréal, dans la province de Québec, soit nommée, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, commissaire de la Commission d'enquête sur les questions touchant l'unité canadienne, connue sous le nom de Groupe de travail sur l'unité canadienne, établie par le décret C.P. 1977-1910 du 5 juillet 1977.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P. M. PITFIELD

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1977-2362

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 24 août 1977

Sur avis conforme du Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que M. Gérald A. Beaudoin, de la ville de Hull, dans la province de Québec, soit nommé, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, commissaire de la Commission d'enquête sur les questions touchant l'unité canadienne, connue sous le nom de Groupe de travail sur l'unité canadienne établie par le décret C.P. 1977-1910 du 5 juillet 1977.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P.M. PITFIELD

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1978-573

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 28 février 1978

Sur avis conforme du Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, le Comité du Conseil privé recommande, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, que M. Ronald L. Watts, de Kingston (Ontario) soit nommé commissaire de la Commission d'enquête sur l'unité canadienne, connue sous le nom de Groupe de travail sur l'unité canadienne, établi par le décret C.P. 1977-1910 du 5 juillet 1977, en remplacement de M. John Evans dont la démission a été acceptée.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P.M. PITFIELD

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Appendice 2 Le rôle de la Commission

Appendice 2 — Le rôle de la Commission

MANDAT

Le mandat de la Commission de l'unité canadienne comporte trois tâches essentielles:

a) «appuyer, encourager et faire connaître les efforts du public, et particulièrement ceux (des associations bénévoles);

b) contribuer de ses propres initiatives et avis;

c) conseiller le gouvernement (du Canada) sur les questions se rapportant à l'unité nationale».

INTRODUCTION

La Commission adhère à l'idée d'une fédération canadienne où les pouvoirs de l'État sont répartis entre deux ordres de gouvernement, à la fois souverains et associés sous une même constitution. Ce système répond à la présence des deux peuples fondateurs et s'adapte à la diversité de notre environnement géographique, social et économique.

Comme en témoigne sa propre création, la Commission reconnaît que le Canada et son système fédéral traversent une période de très grande tension. Toutes les régions du pays reflètent et expriment ce malaise. Les questions les plus pressantes sont soulevées dans le Québec et la Commission entend bien leur accorder la priorité. Les problèmes des autres régions revêtent eux aussi une importance majeure et la Commission leur consacrera toute l'attention qu'ils méritent.

Le mandat de la Commission lui laisse toute la latitude voulue pour exprimer ses idées et prendre des initiatives. La Commission se propose d'offrir des concepts et des politiques susceptibles de constituer les éléments d'une troisième option pour le Canada. Les Commissaires ne se sentent pas liés par le statu quo politique et maintiennent leur indépendance des partis politiques fédéraux ou provinciaux. Le mandat de la Commission l'invite à conseiller le gouvernement. Elle le fera évidemment. Elle fera connaître aussi ses opinions à la population canadienne, sans chercher querelle à qui que ce soit, mais résolue à les faire valoir dans un esprit d'autonomie essentiel à sa crédibilité et à son utilité.

La Commission travaillera dans un esprit de réceptivité et de conciliation, en étroite collaboration avec les Canadiens. Pendant toute la durée de son mandat, elle dialoguera avec les citoyens de toutes les régions. Avec l'appui de spécialistes de toutes disciplines, les Commissaires analyseront et évalueront tous les concepts politiques, anciens et nouveaux. Ils seront attentifs aux revendications des gouvernements fédéral et provinciaux et solliciteront leurs vues.

Fidèle à son mandat, la Commission écoutera aussi les associations de toute nature désireuses de proposer des solutions pour créer un Canada meilleur. Ces groupements méritent son encouragement car ils peuvent fournir à la population un instrument valable pour l'étude des problèmes qui nous confrontent actuellement.

La Commission favorisera ces efforts de plusieurs façons, principalement par un service de conférenciers et la diffusion de publications aptes à susciter la discussion.

ACTIVITÉS DE LA COMMISSION

Pendant la durée de son mandat et pour maintenir un dialogue avec le peuple canadien, la Commission s'est fixé quatre objectifs. Il arrivera que ces activités chevaucheront.

Les membres de la Commission veulent d'abord écouter et se renseigner le mieux possible sur les inquiétudes des Canadiens vis-à-vis du fonctionnement de leurs institutions sociales, économiques et politiques.

Tout en reconnaissant la présence de tensions et le besoin de réformes la Commission veut en second lieu souligner les aspects positifs de l'expérience canadienne aux plans des réalités économiques et sociales. La Commission croit à la possibilité d'amélioration sous l'impulsion d'une plus grande prise de conscience de la part du public.

Troisièmement, la Commission espère être en mesure de se renseigner et d'informer efficacement la population canadienne sur les problèmes complexes et importants à résoudre. La Commission se propose de préciser les différentes options de même que les avantages et les inconvénients rattachés à chacune.

Finalement, la Commission soumettra des recommandations sur des changements qui lui apparaîtront pertinents et elle suggérera des réformes politiques et constitutionnelles pour que nos institutions canadiennes répondent mieux aux besoins de notre temps.

EMPLOI DU TEMPS

Au cours des premiers mois, les commissaires s'occuperont surtout à écouter. Ils visiteront des villes de toutes les provinces canadiennes afin de discuter des problèmes avec la population. Ils espèrent, de cette façon, obtenir une meilleure idée des opinions et des sentiments des Canadiens. Pendant ce temps, le personnel de la Commission étudiera et analysera les questions d'importance dans ce débat de l'unité canadienne dans le but de préparer des documents de base sur les principaux aspects de nos difficultés actuelles et les améliorations possibles.

Durant la deuxième phase de son mandat, la Commission insistera surtout sur l'étude et la consultation des spécialistes. La Commission et son personnel discuteront des problèmes et tenteront de réunir des idées et des éléments d'une politique susceptibles de fournir une nouvelle option. Durant cette même période, la Commission publiera des documents sur les principales questions en litige et esquissera les grandes lignes des choix possibles.

Au cours de la troisième et dernière phase de son mandat, la Commission fera la synthèse de ses opinions et soumettra ses recommandations au gouvernement du Canada et à toute la population canadienne.

La Commission désire, au cours des mois à venir, contribuer à une meilleure compréhension et à la solution de nos problèmes actuels. Là où les problèmes sont plus fictifs que réels elle entend promouvoir la compréhension, et là où ils sont réels elle préconisera des changements importants.

A cette fin, nous, membres de cette Commission de l'unité canadienne, sollicitons instamment la compréhension et l'appui de tous nos concitoyens.

Appendice 3 Remerciements

Nous tenons à exprimer notre gratitude à l'égard de ceux qui ont travaillé avec nous, au sein de la Commission:

Directeur exécutif (jusqu'à mai 1978):	Reed Scowen
Secrétaire exécutif de la Commission:	Ratna Ray
Directeur de la recherche:	David R. Cameron
Directeur des services administratifs:	Marina M. Robillard
Directeur des communications:	Suzanne Langford Perry
Chefs de cabinet des commissaires:	Michèle Bazin, Stratford Canning, Jean-Paul Ferland, Sandra Kalef, Brenda Macdonald, Serge Proulx, Jack Wilson.
Concepteur:	George Nitefor
Comité de direction de la recherche:	David M. Cameron, George Carter, Charles Crichton, Robert Décary, Ghislain Fortin, Peter Gunther, Ralph Heintzman, Paul Lamy, Allan Robbins, Michael Stein.
Personnel de la recherche:	Pierre Barbeau, Richard Beaudry, Taxearhes Chustas, Roma Dauphin, Paul de la Plante, Audrey Doerr, Marie-Christine François, Linda Geller-Schwartz, Hubert Guindon, Arthur Hiess, Guy Hurteau, Jean Lagassé, Jean Leroux, Paul Martin, Dorothy Louise Meyer, Norman Moyer, Betty Weinstein, Rem Westland.
Coordonnateurs des déplacements:	Mary Bullock, Diana Crosbie, Rosemarie Enslin, Gabrielle Kirschbaum, Sean Moore
Adjointe administrative:	Linda Huskins
Consultants à la rédaction:	Robert Décary, Douglas How, Diane Mew
Traduction et révision:	Claude Boisvert, Sheena Charette, Benoît Houle, Marcel Lacourcière, Henriot Mayer, Raymond Robichaud

Appendice 3 — Remerciements

Personnel:

Elizabeth Affleck, Dianne Attfield, Andrée Bard, Denise Beauchamp, Pierre Beaudry, Richard Bériault, Reina Bernier, Monique Bisson, Jennifer Boire, Jean Boutet, Rita Boudreault, Deena Chitovas, Janet Desbarats, Carroll Dewling, Albert Ducharme, Richard Dumontier, Cathy Ebbs, Joan French, Jean Garneau, Dorothée Gougeon, Judy King, Claudette Knoedlseder, Thelma Law, Denise Legault, Jane Lewis, Romany McClelland, Michael McGahey, Gisèle McIntyre, Marcelle Mihm, Lise Parisien, William Riel, Yves Rouillard, Line Sabourin, Christine Skerkowski, Andrea Spitzer, Nicole Tremblay, Jean-Bernard Villemaire, Maggy Wahab, Marie Yelle.

Nos remerciements s'adressent de façon toute particulière à trois conseillers principaux qui, à diverses étapes de nos travaux, nous ont guidés de leurs conseils:

Le professeur Léon Dion
Département des Sciences sociales
Université Laval
Québec, (Québec)

Le professeur John Meisel
Département des Études politiques
Université Queen's
Kingston, (Ontario)

Le professeur Edward McWhinney
Faculté des Sciences politiques
Université Simon Fraser
Burnaby, (Colombie-Britannique)

ainsi qu'à tous ceux que nous avons invités à nos séances privées et qui nous ont entretenus de certains aspects précis du débat sur l'unité canadienne:

André Bernard
Université du Québec
Montréal, Québec

Yvan Bernier
Université Laval
Québec, Québec

Robert Bourassa
School of Advanced International Studies
Washington, District of Columbia
U.S.A.

Edward Broadbent
Chef du Nouveau Parti Démocratique
Ottawa, Ontario

Norman Cafik
Ministre D'État—Multiculturalisme
Ottawa, Ontario

Frank A. G. Carter
Bureau des Relations Fédérales-Provinciales
Ottawa, Ontario

Claude Castonguay
Les fonds Laurentiens Incorporés
Québec, Québec

Neil J. Castonguay
Commission de la Réforme Électorale
Ottawa, Ontario

Joseph Clark
Chef du Parti Progressiste Conservateur
Ottawa, Ontario

Thomas J. Courchene
Département de l'économie politique
Université de Western Ontario
London, Ontario

Marie-Josée Drouin
Institut Hudson du Canada
Montréal, Québec

Davidson Dunton
Institut des Études Canadiennes
Université de Carleton
Ottawa, Ontario

Stefan Dupré
Université de Toronto
Toronto, Ontario

André Fortier
Secrétariat d'État
Ottawa, Ontario

Paul Fox
Erindale College
Université de Toronto
Toronto, Ontario

Royce Frith
Sénateur
Ottawa, Ontario

Jean-Louis Gagnon
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Hull, Québec

John F. Graham
Département d'Économie Politique
Université Dalhousie
Halifax, Nouvelle-Écosse

Jean-Yves Grenon
Ministère des affaires extérieures du Canada
Ottawa, Ontario

Jean-Marc Hamel
Directeur général des élections
Ottawa, Ontario

Jacques Henripin
Département de démographie
Université de Montréal
Montréal, Québec

David Hoffman
Institut de recherches politiques
Montréal, Québec

Peter Hogg
Osgoode Hall
Toronto, Ontario

William Irvine
Département des Études Politiques
Université Queen's
Kingston, Ontario

Réjean Lachapelle
Département de démographie
Université de Montréal
Montréal, Québec

Gérard LaForest
Association du Barreau Canadien
Ottawa, Ontario

Jean-Paul l'Allier
Consultant en Communication
Québec, Québec

Marc Lalonde
Ministre de la Justice
Ottawa, Ontario

William R. Lederman
Ecole de Droit
Université Queen's
Kingston, Ontario

J. Doug Love
Ministère de l'Expansion Économique Régionale
Ottawa, Ontario

Flora MacDonald
Parti Progressiste Conservateur du Canada
Ottawa, Ontario

Ian MacDonald
Université York
Toronto, Ontario

Rafe Mair
Ministre de la Consommation et des Corporations
Victoria, Colombie-Britannique

Gérald Marion
Département d'Économie Politique
Université de Montréal,
Montréal, Québec

Marcel Massé
Sous-Secrétaire du Cabinet pour les Relations fédérales-provinciales
Ottawa, Ontario

Robins Mathews
Australian National University
Canberra, Australia

Judith Maxwell
Institut de recherches C.D. Howe
Montréal, Québec

James McPherson
Faculté de Droit
Université de Victoria
Victoria, Colombie-Britannique

Claude Morin
Ministre des Affaires intergouvernementales
Montréal, Québec

Claude de Montmarquette
Centre de Recherches en Développement économique
Université de Montréal
Montréal, Québec

Maurice Pinard
Département de Sociologie
Université McGill
Montréal, Québec

R. Gordon Robertson
Secrétaire du Cabinet pour les Relations fédérales-provinciales
Ottawa, Ontario

Guy Rocher
Sociologue
Montréal, Québec

Gideon Rosenbluth
Département d'Économie politique
Université de Toronto
Vancouver, Colombie-Britannique

Claude Ryan
Chef du Parti Libéral du Québec
Montréal, Québec

Anthony Scott
Département d'Économie politique
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver, Colombie-Britannique

Richard Simeon
Institut des relations intergouvernementales
Université Queen's
Kingston, Ontario

Donald V. Smiley
Département des Sciences politiques
Université York
Downsview, Ontario

Mel Smith
Ministère des Affaires constitutionnelles
Victoria, Colombie-Britannique

Keith Spicer
Ancien Commissaire aux Langues officielles
Département d'Anglais
Vancouver, Colombie-Britannique

Ronald Sutherland
Département d'Anglais
Université de Sherbrooke
Sherbrooke, Québec

Neil Swan
Conseil économique du Canada
Ottawa, Ontario

Walter Tarnopolsky
Université York
Downsview, Ontario

Paul M. Tellier
Bureau des Relations fédérales-provinciales
Ottawa, Ontario

Donald S. Thorson
Conseiller du Premier Ministre en matière constitutionnelle
Ottawa, Ontario

Arthur Tremblay
École nationale d'Administration publique
Québec, Québec

Kimon Vallaskakis
Directeur du Groupe Gamma
Université de Montréal
Montréal, Québec

Maxwell Yalden
Commissaire aux Langues officielles
Ottawa, Ontario

